Deutscher Bundestag
7. Wahlperiode

Drucksache 7/1456

19. 12. 73

Sachgebiet 700

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Sondergutachten des Sachverständigenrates „Zu den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Ölkrise"

I. Einleitung

1. Als der Sachverständigenrat Mitte November mit den abschließenden Arbeiten an seinem Jahresgutachten befaßt war, wurde von Tag zu Tag klarer erkennbar, daß der Bundesrepublik wie anderen Industrieländern der westlichen Welt Einschränkungen in der Versorgung mit Erdöl drohten, die die Wirtschaftspolitik vor bisher unbekannte Aufgaben stellen würden. Dem gesetzlichen Auftrag gemäß und entsprechend den Erfordernissen der Monate und Wochen, in denen das Jahresgutachten geplant, entworfen und niedergeschrieben worden war, widmete es sich den Fragen, welche Wege die Stabilisierungspolitik in einer Phase der Konjunkturabschwächung bei so gut wie ungebrochenem inflatorischen Preisanstieg zu gehen habe, sollte dabei das Risiko eines Beschäftigungsrückgangs so klein wie möglich gehalten werden. Es lag nahe, nun auch die Fragen einzubeziehen, die die Erdölkrise aufwarf. Nach reiflicher Überlegung kam der Rat jedoch zu dem Schluß, von einer Überarbeitung und Erweiterung des Gutachtens abzusehen. Noch lagen zu wenig konkrete Informationen über die Vorgänge auf dem Mineralölmarkt vor, um mehr als Allgemeines und Spekulatives über die auftauchenden Probleme der Energieversorgung auszusagen.

Der Sachverständigenrat legt nunmehr gemäß § 6 Abs. 2 des Sachverständigenratsgesetzes der Bundesregierung ein Sondergutachten vor, das den Auswirkungen der Erdölkrise auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung gewidmet ist.

2. Seit den fünfziger Jahren hat sich die Struktur der Energiewirtschaft in außergewöhnlich raschem Tempo gewandelt: Die Steinkohle, bis dahin die klassische Energiequelle der modernen Industriewirtschaften, wurde in der Industrie, im Verkehrswesen und in den privaten Haushalten mehr und mehr durch Mineralölprodukte ersetzt. Erhebliche Preisdifferenzen, aber auch technische Vorzüge, Bequemlichkeit und Sauberkeit sprachen für die Substitution. Der energiepolitische Verzicht auf billige Importkohle beschleunigte diesen Prozeß. Hinzu kam, daß der Bedarf an Benzin und Dieselöl in dem Maße wuchs, in dem die Motorisierung in allen Bereichen zunahm. Dies alles führte dazu, daß das Erdöl innerhalb verhältnismäßig kurzer Zeit zur wichtigsten Energiequelle wurde. Nicht weniger als 55 vH des Verbrauchs an Primärenergie werden heute durch das Mineralöl gedeckt.

3. Für die Versorgung mit Mineralöl spielt die heimische Erzeugung nur eine untergeordnete Rolle. Der Bedarf muß so gut wie ganz durch Einfuhren gedeckt werden. Dabei stammen etwa zwei Drittel der Einfuhren aus den Ländern des Nahen Ostens. Mehr und mehr bricht sich bei den Regierungen dieser Länder die Überzeugung Bahn, daß es für sie zweckmäßig sei, ihre Ölvorkommen zu schonen und deshalb die Ausfuhr zu drosseln. Um den Einnahmenausfall wettzumachen, gingen sie gleichzeitig dazu über, die Preise drastisch zu erhöhen. Der Krieg mit Israel ließ schließlich das Erdöl zur Waffe werden, die es den arabischen Ländern erlaubte, durch vollkommenes Embargo oder durch Reduktion der Belieferung politischen Druck auf die Länder der westlichen Welt auszuüben.

4. Die Einschränkung in der Versorgung mit Mineralölprodukten trifft unmittelbar oder mittelbar so gut wie alle Wirtschaftsbereiche und verändert die gesamtwirtschaftlichen Größen. Diese Wirkungen abzuschätzen und zu fragen, welche Möglichkeiten sich anbieten, mit einem Minimum an Eingriffen in die marktwirtschaftliche Ordnung der Probleme Herr zu werden, ist Gegenstand des vorliegenden Sondergutachtens. Dafür hatten wir eine Annahme hinsichtlich des Ausmaßes und der Dauer der Erdölkrise zu treffen. Wir haben angenommen, daß die arabischen

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53 Bonn 1
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, 53 Bonn-Bad Godesberg 1,
Postfach 821, Goethestraße 56, Telefon (0 22 21) 36 35 51

Staaten ihre Restriktion der Erdölförderung gegenüber dem, was für Januar 1974 geplant ist, weder verschärfen noch lockern und daß das ganze Jahr 1974 im Zeichen der sich daraus für den Erdölmarkt ergebenden Bedingungen stehen wird. Bei der Annahme über die Dauer haben wir uns auch von der Vorstellung leiten lassen, daß wie erwähnt die Frage der Lieferbereitschaft der arabischen Länder nicht allein vom politischen Anlaß der Krise her zu sehen ist. Kaum nötig ist der Hinweis, daß es sich hier um Annahmen handelt, die von der Wirklichkeit sowohl nach dem Guten wie nach dem Schlechten hin überholt werden können.

5. Unerhört vielfältig und miteinander verflochten sind die Fragen, die die Menschen im Zusammenhang mit der Erdölkrise beschäftigen:

Wie knapp wird Erdöl 1974 sein? Wie groß sind die Substitutionsmöglichkeiten im Energiebereich, und wie kann man es dahin bringen, daß sie genutzt werden? Wie sollen die knapp gewordenen Energieträger zugeteilt werden, damit der Ausfall bei Produktion und Beschäftigung, der zusätzliche Preisauftrieb sowie soziale Härten möglichst gering bleiben? Über den Preis? Durch Rationierung? Über den Preis, kombiniert mit Verwendungsbeschränkungen? Über den Preis, kombiniert mit sozialen Hilfen? Wird es noch einmal einen Schub an Preissteigerungen geben? Sollen und können Übergewinne der Mineralölwirtschaft verhindert werden? Sollen und können Knappheitsgewinne in anderen Bereichen verhindert werden? Können soziale Härten einer engpaßbedingten Verteuerung bestimmter Waren gemildert werden? Wie stark werden die Produktionsmöglichkeiten beschränkt sein? Wird die Nachfrage ohne Änderung des Stabilisierungskurses der Wirtschaftspolitik die reduzierten Produktionsmöglichkeiten immerhin ausschöpfen? Wie viele Menschen werden arbeitslos werden? Wieviel davon ist unvermeidlich? Wird es schwere Beschäftigungseinbrüche in Teilbereichen der Volkswirtschaft geben? Aufgrund von Angebotsengpässen, etwa in chemieabhängigen Wirtschaftszweigen? Aufgrund ölkrisenbedingter Nachfrageausfälle, etwa im Automobilsektor? Wie groß ist die anzustrebende gesamtwirtschaftliche Ausgabenexpansion? Ist es die Globalsteuerung, die helfen kann? Die Strukturpolitik? Wie groß ist das verteilbare Einkommen der Volkswirtschaft, wenn die Preissteigerungen auf das unvermeidliche Maß beschränkt bleiben sollen? Welche Lohnerhöhungen sind angemessen? Wie sollen die ölkrisenbedingten Preissteigerungen in der Lohnpolitik behandelt werden? Was soll die Wirtschaftspolitik anders zusätzlich machen, wenn sich die Ölkrise gegenüber dem gegenwärtig allenthalben angenommenen Krisentyp wesentlich verschärft? Und wenn sie sich überraschend rasch abschwächt? Was muß die Bundesrepublik auf europäischer Ebene tun? Müssen sofort Maßnahmen ergriffen werden, die für die Zukunft die Volkswirtschaft gegenüber Gefahren wie den gegenwärtigen besser absichern? Ist eine solche Absicherung überhaupt möglich? Wie kann und muß sich die Volkswirtschaft an eine wahrscheinlich dauerhaft teurere Energieversorgung anpassen? Wie weit kann eine solche Verteuerung gehen? Ist möglicherweise für längere Zeit wirtschaftliches Wachstum unmöglich geworden?

Wir können nicht sagen, daß wir auf alle diese Fragen eine Antwort wüßten, die wir ausreichend fänden. Man muß aber auch nicht alle Antworten haben, um vernünftige Entscheidungen treffen zu können. Mehr denn je besteht Anlaß zu der Einsicht, daß es nicht die Machbarkeit der gesamtwirtschaftlichen Größen ist, die der Wirtschaftspolitik Führung gibt, sondern die Einsicht in die Zusammenhänge, wobei Quanten nur das Gerüst sind, die das relative Gewicht von Problemen zu erkennen erlauben.

II. Zur Lage

6. Nachdem die Belieferung der Bundesrepublik mit Rohöl und Mineralölerzeugnissen bis Ende November 1973 noch kaum beeinträchtigt war, sind inzwischen die ersten Auswirkungen der Lieferbeschränkungen, die die arabischen Staaten verfügt haben, spürbar. Im Dezember dürften die Gesamteinfuhren um etwa 6 vH hinter den bei normaler Entwicklung erwarteten Mengen zurückbleiben. Voll werden die bisherigen Förderkürzungen wegen der mehrwöchigen Transportdauer des Öls aus den Ländern um den Persischen Golf erst im Januar 1974 sichtbar sein. Es werden dann voraussichtlich 15 vH weniger Rohöl und Ölprodukte importiert werden können als im Januar 1973 (11,8 Millionen t); gemessen an dem inzwischen noch gewachsenen Bedarf werden sogar 20 vH der Einfuhrmenge fehlen.

Bei einzelnen Produkten sind die Verknappungen noch größer. Spürbare Engpässe bestehen bei der Versorgung mit Rohbenzin (Naphta), das Grundlage für eine Vielzahl von chemischen Erzeugnissen ist. Auch bei schwerem Heizöl ist der Mangel ausgeprägt. Zum Teil ist dies damit zu erklären, daß die Raffinerien jetzt relativ mehr leichteres Rohöl erhalten. Stark wirken sich auch die besonderen Versorgungsschwierigkeiten der holländischen Raffinerien aus, die sonst annähernd die Hälfte der deutschen Einfuhr an Mineralölprodukten liefern.

Von der Einschränkung der Erdölförderung durch die arabischen Staaten werden die einzelnen Länder unterschiedlich betroffen. Um eine möglichst gleichmäßige Versorgung der Abnehmerländer sicherzustellen, verlangt das von den Erdölgesellschaften, die Zuordnung von Empfängerländern und Förderländern zu verändern; das bedingt Umstellungen im Erdöltransport und in den Raffinerien. Dadurch können zeitweilig Engpässe in der Belieferung der Verbraucher auftreten. So wird das Angebot nicht nur durch die Kürzung der Erdölförderung verringert, sondern kurzfristig möglicherweise auch durch Friktionen in der Verteilung und Verarbeitung von Erdöl.

Zugeleitet mit Schreiben des Bundeskanzlers vom 18. Dezember 1973 — I/4 (IV/2) — 600 06 — Gu 9/73.

7. Für den Januar 1974 haben die arabischen Staaten eine weitere Kürzung ihrer Förderungen um 5 vH beschlossen; diese wären dann um 30 vH niedriger als im September 1973. Noch ist nicht sicher, ob alle Länder dies wahrmachen werden; ungewiß ist auch, wie lange es bei einer solchen Kürzung bleibt, und in welchem Umfang zum Ausgleich die Bezüge aus anderen Ländern gesteigert werden können.

Der Sachverständigenrat hat dazu Experten gehört. Er hat den Eindruck gewonnen, daß die Annahme realistisch erscheint, die westdeutsche Wirtschaft werde 1974 mit 25 vH bis 30 vH weniger arabischem Öl auskommen müssen. Da dieses bisher rund zwei Drittel unseres Rohölbedarfs deckte, entspricht das einer Verringerung der Versorgung um etwa 15 vH bis 20 vH. Bei der Einfuhr von Mineralölprodukten dürfte der Ausfall eher an der Obergrenze dieses Bandes liegen. Wir sind daher in unseren Überlegungen davon ausgegangen, daß die Versorgungslage 1974 durch ein Minderaufkommen an Mineralöl und Ölprodukten um annähernd 20 vH gekennzeichnet sein wird; das sind rund 30 Millionen t, gemessen an dem, was vor der Krise bei einer dem Wachstum des Produktionspotentials entsprechenden Zunahme des Sozialprodukts im kommenden Jahr benötigt worden wäre.

8. Vom Gesamtaufkommen an Mineralölerzeugnissen (nach Umwandlung) verbrauchen die Haushalte und Kleinverbraucher einschließlich militärischer Dienststellen knapp 40 vH, die Industrie reichlich 20 vH als Energie und weitere 15 vH für nichtenergetische Zwecke, der Verkehr etwa 25 vH.

Die 1974 auftretende Angebotslücke läßt sich zum Teil durch sparsameren Umgang mit der Energie schließen; ganz beseitigen läßt sie sich damit jedoch nicht. Will man den Rückgriff auf die freiwilligen oder gar auf die gesetzlichen Reserven der Mineralölwirtschaft vermeiden — zusammen beliefen sie sich Anfang Dezember 1973 auf mehr als 23 Millionen t —, so bleibt neben einer stärkeren Nutzung der hohen Lagerbestände der Haushalte, die derzeit auf 20 bis 25 Millionen t leichtes Heizöl geschätzt werden, vor allem die Möglichkeit, Mineralöl durch andere Energieträger zu ersetzen.

9. Für die Substitution von Mineralöl kommt im wesentlichen nur Steinkohle in Betracht, da der Bezug von Erdgas und die Förderung von Braunkohle im Jahre 1974 über die Planansätze hinaus kaum weiter gesteigert werden können. Nach Auffassung der Energieexperten der Regierung, der Wirtschaftsforschungsinstitute und der Industrie erscheint es technisch möglich, innerhalb von 12 Monaten 7,7 bis 8,7 Millionen t schweres und 6,1 bis 9,2 Millionen t leichtes Heizöl durch Kohle zu ersetzen, sofern die Substitution unverzüglich eingeleitet wird. Der Mehrbedarf an Steinkohle könnte durch einen Abbau der vorhandenen Haldenbestände, die derzeit rund 17 Millionen t betragen und durch eine erhöhte Förderung gedeckt werden. Auch die Transportmöglichkeiten ließen eine solche Umstellung zu. Eine andere Frage ist, ob die vorhandenen Substitutionsmöglichkeiten auch genutzt werden.

10. Durch die Verringerung der Rohölimporte wird die Wirtschaft der Bundesrepublik vor das Problem gestellt, daß infolge eines Rohstoffengpasses die vorhandenen Produktionsmöglichkeiten nicht ausgeschöpft werden können; der Mangel an Erdöl setzt der Ausweitung des Angebots Grenzen. Das ist eine neue Situation. Bisher bestimmten der Kapitalbestand sowie die zu erwartenden Investitionen und das verfügbare Arbeitsvolumen die Höhe der Wachstumsrate des Produktionspotentials. Rohstoffengpässe traten nicht auf oder konnten ohne Störungen des Wachstumsprozesses rasch überwunden werden, das heißt, die Rohstoffversorgung paßte sich dem Wachstumsprozeß elastisch an. Nunmehr werden die Produktionsmöglichkeiten von der Erdölversorgung limitiert.

11. Aber nicht nur das Angebot, sondern auch die Nachfrage wird direkt von der Erdölkrise betroffen. Weniger Rohölzufuhren bedeuten für private Haushalte u. a. weniger Benzin. Eine solche Einschränkung der Benzinversorgung aber zwingt, weniger als bisher mit dem eigenen Auto zu fahren. Augenblicklich wird das durch Sonntagsfahrverbot und Geschwindigkeitsbegrenzung erreicht. Weniger weit fahren und weniger schnell fahren heißt aber auch, weniger oft und weniger große Wagen kaufen. Die Drosselung der Rohölzufuhr führt also zu einem Absinken der Nachfrage nach Automobilen und trifft damit einen Wirtschaftszweig, der seinerseits wieder eng mit anderen Wirtschaftszweigen als Abnehmer von Vorprodukten verbunden ist. Wird das Autofahren eingeschränkt, dann fallen die nicht so wichtigen Fahrten fort. Auch das ist mit einem Nachfrageausfall verbunden, der hier vor allem die Gastronomie trifft. So treten mit der Erdölkrise partiell Nachfragerückgänge auf, von denen einige Wirtschaftszweige besonders hart getroffen werden.

12. Die Vollbeschäftigung wird durch die Erdölkrise von zwei Seiten gefährdet: Durch die Einschränkung der Produktionsmöglichkeiten und durch den partiellen Nachfragerückgang. Was sich von beiden stärker auswirkt, bestimmt die tatsächliche Produktion und Beschäftigung. Reicht die Erdölversorgung nicht mehr aus, die vorhandenen Kapazitäten optimal auszulasten und muß die Produktion gedrosselt oder eingeschränkt werden, dann wird Arbeit freigesetzt. Das kann zu Kurzarbeit führen, aber auch zu Arbeitslosigkeit. Ein Nachfragerückgang in einzelnen Bereichen hat dort Produktionseinschränkungen zur Folge und damit Kurzarbeit oder Arbeitslosigkeit. Stehen den Nachfragerückgängen in einigen Bereichen Nachfragesteigerungen in anderen Bereichen gegenüber, dann braucht es insgesamt nicht zu einer Freisetzung von Arbeitskräften zu kommen, vorausgesetzt, Ausbildung und Mobilität der freigesetzten Arbeitskräfte ermöglichen einen Arbeitsplatzwechsel. Wenn dagegen den Minderausgaben in einigen Bereichen keine Mehrausgaben in anderen Bereichen gegenüberstehen, der partielle Nachfragerückgang also zu einer Erhöhung der privaten Ersparnis führt, dann besteht die Gefahr, daß die Nachfrage nicht ausreicht, selbst die durch die Ölkrise verringerten Produktionsmöglichkeiten auszufüllen, und daß dadurch Kurzarbeit und Arbeitslosigkeit entstehen.

Die Wirtschaft sieht sich durch die Verringerung der Rohölzufuhren also mit neuen Schwierigkeiten konfrontiert, Schwierigkeiten, denen nicht mit den herkömmlichen Mitteln konjunktureller Steuerung Herr zu werden ist. Zwar sind ausreichend Arbeitsplätze vorhanden, um jedem Arbeitswilligen Arbeit zu geben, und das umfangreiche und weiter zunehmende Anlagevermögen würde einen realen Zuwachs an Gütern und Leistungen ermöglichen, jedoch mangelt es an einem wichtigen Rohstoff, um die Maschinen voll laufen zu lassen und alle Arbeitsplätze besetzen zu können. Der Erdölengpaß verringert das Wachstum, ja führt möglicherweise zur Stagnation, und Arbeitskräfte werden freigesetzt.

13. Das Erdöl wird teurer; die Förderländer verlangen einen höheren Preis. Am Markt vorhandene „freie Spitzen" müssen zu Preisen erworben werden, die oft ein Vielfaches der Preise vor der Erdölkrise betragen. Die Kosten für importiertes Rohöl steigen. Im Inland ist Erdöl knapp: Die verfügbaren Mengen sind geringer als die Mengen, die die Erdölverbraucher zu erwerben hofften. Der Preis für das knappe Gut Erdöl geht hinauf. Aber höhere Preise für Erdöl bedeuten auch höhere Preise für Erdölprodukte. Teurer werden dann z. B. Synthese-Fasern für die Textilproduktion, Kunststoffe für die Elektroindustrie, Synthese-Kautschuk für die Automobilindustrie, Kunstharze für die Farbenindustrie, Verpackungen im Einzelhandel, Düngemittel für die Landwirtschaft und Kosmetika. Erdöl und Erdölprodukte stehen in Konkurrenz zu anderen Waren: das Erdöl zur Kohle, die Kunstfaser zur Wolle, der Kunststoff zu Holz oder Gummi. Der Mangel an Erdöl und Erdölprodukten und die steigenden Preise für diese Waren führen zu einer Verlagerung der Nachfrage auf die Substitutionsgüter, deren Preise dadurch ebenfalls angehoben werden. Und schließlich treten kurzfristige Friktionen in der Belieferung mit Erdölprodukten auf, sei es, daß zeitweise die Belieferung mit Rohöl stockt oder es zeitweise an bestimmten Erdölderivaten mangelt. Auch diese Friktionen führen zu Preiserhöhungen. Von den Preissteigerungen beim Erdöl wird die ganze Wirtschaft berührt. Zwar ist der Anteil der Kosten für Erdöl an den Gesamtkosten gering, stärkere Preissteigerungen für dieses Produkt aber können durchaus zu einer merkbaren Verteuerung beitragen und die von der Wirtschaftspolitik angestrebte Verringerung des Preisauftriebs behindern. In Teilbereichen fällt Nachfrage als Folge der Erdölkrise aus. Hier kann es zu einer Preisberuhigung kommen. Dem können Preissteigerungen in anderen Bereichen gegenüberstehen, wenn die Nachfrage sich dorthin verlagert.

14. Die erdölbedingte Beeinträchtigung der Produktionsmöglichkeiten bedeutet, daß 1974 weniger Realeinkommen als im Vorjahr zusätzlich verteilt werden kann, möglicherweise insgesamt nicht mehr als 1973. Schon bisher gingen die Ansprüche über das hinaus, was real befriedigt werden konnte. Nun kommen neue Ansprüche hinzu, die von allen Gruppen geltend gemacht werden, vom Staat, der Wirtschaft und den privaten Haushalten. Sie können nicht alle befriedigt werden. Aber wer will und soll zurückstehen? Man wird wohl kaum einem Bereich die ganze Last der Anpassung an die verringerten Produktionsmöglichkeiten aufbürden können. Zurückhaltung in allen Bereichen ist unumgänglich, bei den privaten und öffentlichen Investitionen allerdings weniger als beim privaten Verbrauch.

Verteilungsprobleme entstehen nicht nur durch die Verringerung der Produktionsmöglichkeiten insgesamt, sondern auch durch partielle Mangelerscheinungen an Erdöl und Erdölprodukten und den daraus resultierenden Preissteigerungen. Es entstehen Knappheitsrenten, das heißt zusätzliche Gewinne. Diese gehen entweder zu Lasten von Gewinnen anderer Unternehmen, die von Absatzminderungen getroffen werden oder zu Lasten der privaten Haushalte, wenn sie die Knappheitspreise zahlen. Solche Umverteilungsgewinne können dazu beitragen, daß das Angebot an Erdöl und Erdölprodukten erhöht und Substitutionsprozesse in Gang gesetzt werden; eine stärkere Umverteilung kann aber auch zu einer unzumutbaren Belastung einzelner Wirtschaftsbereiche und des sozialen Friedens führen und würde damit zu einem Problem der Wirtschaftspolitik.

15. Die Auswirkungen der Erdölkrise haben die Probleme der Stabilisierungspolitik nicht verdrängt, sondern verschärft. Viel kommt jetzt darauf an, Wege zu finden, auf denen man sich mit den Antworten auf die Erdölkrise nicht zugleich die Möglichkeit nimmt, am Stabilisierungsziel unbeirrt festzuhalten. Ob dies gelingt, wird nicht zuletzt davon abhängen, mit welchem Geschick die Aufgabe gelöst wird, den verknappten Rohstoff auf die verschiedenen Verwendungszwecke und Verbraucher aufzuteilen.

III. Das Zuteilungsproblem

16. Im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung wird das Zuteilungsproblem über die Veränderung der relativen Preise gelöst. Die sich gleichzeitig verändernden Bedingungen für Produktion, Beschäftigung und Gewinnerzielung sorgen dafür, daß sich allmählich auch die Produktionsstruktur den veränderten Knappheitsverhältnissen anpaßt. Das Wachstum, das zunächst durch den verknappten Faktor begrenzt ist, braucht deshalb langfristig nicht beeinträchtigt zu werden.

17. *Wird ein Gut knapp, so steigt sein Preis. Um wieviel der Preis steigt, hängt davon ab, wie stark die Nachfrage nach dem Gut bei steigendem Preis zurückgeht und wieviel an zusätzlichem Angebot durch das Anziehen des Preises hervorgelockt werden kann. Je preiselastischer die Nachfrage und das Angebot sind, desto geringer wird der Preisanstieg sein, der nötig ist, damit sich Angebot und Nachfrage wieder decken. Handelt es sich um ein nicht in beliebigen Mengen produzierbares Gut, dessen Angebot, wie jetzt beim Erdöl, künstlich beschränkt wird, dann ist das Angebot unelastisch, im Grenzfall sogar starr. Ist dieses Gut außerdem noch ein wichtiger Produktionsfaktor, der in manchen Produktionen aus technischen Gründen in einem relativ festen Einsatzverhältnis zu anderen Produktionsfaktoren steht, so ist auch die Nachfrage unelastisch. Bei unelastischem Angebot und*

unelastischer Nachfrage ist ein im Verhältnis zu der Entwicklung der übrigen Preise sehr großer Preisanstieg nötig, um die Nachfrage soweit zurückzudrängen, daß sie dem verknappten Angebot und damit auch der verminderten Produktion und Beschäftigung entspricht. Der Preisanstieg kann jedoch geringer ausfallen, wenn es technisch möglich ist und bei allmählich steigendem Preis auch immer lohnender wird, das fragliche Gut durch ein anderes oder mehrere andere zu ersetzen. Handelt es sich wie beim Erdöl um einen Produktionsfaktor, so vollzieht sich diese Substitution auf zweierlei Weise. Zum einen werden Erdöl und Ölprodukte in den Produktionsprozessen durch andere Energieträger und Rohstoffe ersetzt, und zwar um so mehr, je höher ihr Preis in Relation zu den Preisen der Substitutionsgüter steigt und je länger der Zeitraum ist, für den die Verknappung erwartet wird. Zum anderen ändern sich die nachgefragten Mengen der Güter des privaten Verbrauchs, weil sich die Preise der Güter unterschiedlich entwickeln. Dadurch entstehen Produktions- und Beschäftigungsprobleme in Teilbereichen der Wirtschaft. Der durch die Veränderung der relativen Preise ausgelöste Wandel in den Verbrauchsgewohnheiten braucht Zeit; noch mehr Zeit mag vergehen, bis der Wandel in der Nachfragestruktur eine entsprechende Anpassung in der Produktionsstruktur bewirkt hat.

18. *Würde das Rohöl ganz allmählich knapper und teurer, so vollzögen sich die beschriebenen Anpassungsprozesse ebenfalls langsam und ohne gravierende Störungen. Steht hingegen plötzlich und unerwartet eine nennenswert geringere Menge an Rohöl zur Verfügung, so können die unmittelbaren Auswirkungen auf Produktion und Beschäftigung, Preisniveau und Einkommensverteilung Ausmaße erreichen, die im Verhältnis zu den gewünschten längerfristigen Wirkungen unangemessen groß erscheinen. Verfehlt wäre es freilich, wegen solcher Befürchtungen den Preismechanismus außer Funktion zu setzen und die Probleme über rasch ersonnene Zuteilungssysteme lösen zu wollen, denn dann würde man die Produktivkraft der Volkswirtschaft mit Sicherheit weit mehr als notwendig schmälern. Man verlöre völlig den Boden unter den Füßen, wenn das Problem der Zuteilung der knappen Produkte auf die verschiedenen Verwendungszwecke nicht so weit wie möglich über die Preise gelöst würde. Wichtig kann es allerdings sein, den Anpassungsprozeß zu entlasten, um die unerwünschten Nebenwirkungen hinsichtlich Einkommensverteilung und Beschäftigung gering zu halten.*

19. Im konkreten Fall, den wir angenommen haben, wird die Versorgung mit Mineralöl und Ölprodukten für das ganze Jahr 1974 um 30 Millionen t geringer ausfallen, als vor der Krise erwartet wurde. Will man einerseits den Lenkungsmechanismus der Preise seiner großen Vorzüge wegen aufrechterhalten, andererseits aber trotzdem unerwünscht große Auswirkungen auf Produktion, Beschäftigung und Verteilung verhindern, so muß nach Wegen gesucht werden, wie die Nachfrage vorweg durch möglichst einfache Eingriffe (einschließlich der Einflußnahme auf Verhaltensweisen) beschnitten werden kann, deren Folgen für die von ihnen Betroffenen zumutbar sind und die keine oder nur geringe Auswirkungen auf Produktion und Beschäftigung haben. Anzustreben wäre, die Nachfrage auf diese Weise dem verminderten Angebot so weit anzupassen, daß im übrigen, und das heißt im größten Teil der Volkswirtschaft, der Ausgleich von Angebot und Nachfrage dem Markt und damit grundsätzlich auch dem freien Spiel der Preise überlassen bleiben kann, ohne daß dabei noch Beschäftigungseinbrüche und Änderungen der Einkommensverteilung befürchtet werden müßten, die weit über das hinausgehen, was auch konjunkturelle Schwankungen mit sich bringen. Zu beachten ist, daß schon leichte, erst recht freilich schwere Eingriffe in den marktwirtschaftlichen Prozeß eine möglicherweise längerfristig gewünschte Anpassung verzögern können. Dies wiegt um so schwerer, je mehr man damit rechnen muß, daß eine unterstellte Verknappung von Erdöl länger als ein Jahr anhält und sich im Zeitablauf womöglich noch verschärft. Um diese Verzögerung der langfristigen Anpassung möglichst gering zu halten, müssen frühzeitig Entwicklungen in die Wege geleitet werden, die allmählich einer aus der Ölverknappung resultierenden zunehmenden Energieknappheit entgegenwirken (Ziffer 63).

Einsparung von Heizöl

20. Keine negativen Nebenwirkungen auf Produktion und Beschäftigung dürften die vorgesehenen Einsparungen von leichtem Heizöl in privaten Haushalten und bei gewerblichen Kleinverbrauchern haben. Ein Appell, die Raumtemperatur um ein bis zwei Grad zu senken und nicht oder wenig genutzte Räume nicht zu beheizen, könnte bei normalem Winterwetter eine Verbrauchsminderung von mehreren Millionen Tonnen leichten Heizöls erbringen. Wir haben in unsere Rechnung eine Einsparung von 4 Millionen t eingesetzt. Auch durch eine Verminderung der durchschnittlichen Füllung der Öltanks, eine bei Fortdauer der Ölkrise über 1974 hinaus freilich nur begrenzt wiederholbare Aktion, würde den Ölbedarf nennenswert senken. Sorgte man dafür, daß die Füllung der Öltanks im Jahresmittel um 20 vH gesenkt würde, so ergäbe sich bei der angenommenen Tanklagerkapazität von knapp 30 Millionen t eine Einsparung um 6 Millionen t. Hinzu käme dann noch die schwer abzuschätzende Substitution von Heizöl durch Kohle bei Haushalten und Kleinverbrauchern. Von der technisch möglichen Substitution wird um so mehr in die Tat umgesetzt werden, je mehr sich das Verhältnis der Preise von Heizöl und Kohle zuungunsten des Heizöls verschiebt. Wir haben angenommen, daß die Haushalte und Kleinverbraucher, nimmt man alles zusammen, mit insgesamt 12½ Millionen t leichtem Heizöl weniger beliefert werden könnten. Damit soziale Härten vermieden werden, die durch den Anstieg der Heizölpreise entstehen, sind bereits globale Zuschüsse an Wohngeldempfänger beschlossen worden. Die Zuschüsse sind im allgemeinen nicht an die verbrauchten Mengen gebunden, so daß der Anreiz zur Einsparung von Heizöl bestehen bleibt. Unterschiedliche Belastungen der Haushalte, die aus erheblichen Unterschieden in den Heizölpreisen entstehen, muß man hinnehmen, will man nicht das gesamte Heizöl verteuern oder komplizierte Zuteilungssysteme praktizieren.

Auch in der Industrie gibt es Einsparungsmöglichkeiten, die keine Minderung der Produktion im Gefolge haben. Wir haben dafür 0,5 Millionen t Heizöl angesetzt, obwohl nicht auszuschließen ist, daß konsequentes Aufspüren unnötigen Energieverbrauchs noch größere Einsparungen möglich machte.

Substitution von Heizöl

21. An nächster Stelle wäre die Substitution von schwerem Heizöl durch Kohle zu nennen. Wir sind davon ausgegangen, daß das schwere Heizöl im Preis weiter ansteigt, so daß für immer mehr Verbraucher, für die eine Substitution technisch möglich ist, diese auch ökonomisch sinnvoll wird. Für die Umstellung auf Kohle spielt jedoch nicht nur der jeweilige Preis, sondern auch der zukünftig erwartete Preis eine Rolle, da die Umstellung mit Investitionskosten verbunden ist, die sich erst über längere Zeit amortisieren. Im Bereich der nicht industrieeigenen Kraftwerke kann der Staat unmittelbar darauf Einfluß nehmen, daß rasch umgestellt wird. Die Bereitschaft zur Umstellung in der Industrie ließe sich dadurch verbessern, daß der Staat seine Haltung zum Import von Kohle revidiert und damit kundtut, daß er auch auf längere Sicht die Vorteile des Kohleeinsatzes zu gewährleisten bereit ist. Will man nicht allein auf den steigenden Preis von schwerem Heizöl und die Ankündigung eines verstärkten Kohleimports setzen, so könnte man auch daran denken, die für die Umstellung notwendigen Investitionen anzuregen, indem man sie, etwa durch Abschreibungserleichterungen, subventionierte.

Wir sind davon ausgegangen, daß bei allen nicht industriellen Kraftwerken, bei denen es technisch möglich ist, die Umstellung auch tatsächlich vollzogen wird. Man muß hier freilich mit einer Überwälzung der Kosten auf die Strompreise rechnen. Durch diese Umstellung können etwa 4 Millionen t schweres Heizöl eingespart werden. Für die Industrie haben wir angenommen, daß — möglicherweise mit den erwähnten Nachhilfen — etwa zwei Drittel der technischen Substitutionsmöglichkeiten für schweres, zum Teil auch für leichtes Heizöl genutzt und damit knapp 3 Millionen t eingespart werden.

Knappes Naphta

22. Kurzfristig so gut wie keine Substitutionsmöglichkeiten gibt es für Mineralölprodukte als Basis eines großen Teils der chemischen Industrie. Zur ohnehin schon bestehenden internationalen Knappheit an Benzol ist durch die Ölkrise jetzt die Verknappung des quantitativ bedeutendsten Rohstoffs der Petrochemie, des Rohbenzins (Naphta), hinzugekommen. Es erscheint nicht möglich, aufgrund der für die übrigen Nachfragebereiche schon verfügten oder erwarteten Einsparungen von Rohöl eine volle Versorgung der chemischen Industrie sicherzustellen. Folgen für die Produktionsmöglichkeiten zeigen sich bereits. Weniger noch als anderswo lassen sie sich anhand der Primärwirkungen quantitativ abschätzen. Denn die Produkte der chemischen Industrie sind ihrerseits auf der Ebene der nachfolgenden Produktionsstufen großenteils nicht substituierbar, was dazu führen kann, daß sich beträchtliche Produktionsausfälle ergeben, sofern es an bestimmten Stoffen fehlt, und zwar unter Umständen selbst dann, wenn diese an Quantum und Wert sonst völlig unbedeutend sind. Keine der jetzt allenthalben angestellten gesamtwirtschaftlichen Input-Output-Analysen kann dies sichtbar machen. Wegen der außerordentlichen Vielfalt petrochemischer Erzeugnisse halten wir die Risiken, die sich aus einer unzureichenden Rohstoffversorgung der Chemieindustrie ergeben können, für besonders gravierend.

Einsparung von Benzin

23. Nicht eindeutig ist das Urteil über die Einsparung von Benzin beim Kraftverkehr. Ohne größere Bedenken können wohl die verordneten Geschwindigkeitsbeschränkungen, die eine Einsparung von schätzungsweise 1 Million t erbringen, beibehalten werden. Die Verschiebungen in der Nachfrage nach Automobilen von solchen mit hoher zu solchen mit geringer Leistung muß man freilich in Kauf nehmen.

Problematischer sind die Auswirkungen des praktizierten Sonntagsfahrverbots. Behielte man es bei, würde es, aufs Jahr gerechnet, Einsparungen von 2 Millionen t Benzin möglich machen. Mit der Einführung des Sonntagsfahrverbots ist jedoch die Nachfrage nach Automobilen über das Maß hinaus zurückgegangen, das konjunkturell zu erwarten war. Hält diese Kaufzurückhaltung an, droht der Automobilindustrie und ihren Zulieferern für die Dauer der Krise eine erhebliche Unterbeschäftigung und damit strukturelle Arbeitslosigkeit, für deren Behebung es keine Patentrezepte gibt. Auch diejenigen Wirtschaftszweige, die an Sonntagen den Autofahrern Leistungen anbieten, wie Hotels und Gaststätten, werden von dem Sonntagsfahrverbot betroffen. Schließlich ist der Widerstand der Bevölkerung nicht gering zu werten, die sich weitgehend in der Freiheit begrenzt sieht, das Auto für die Nutzung der Freizeit zu verwenden. Deshalb werden Überlegungen angestellt, wie die Freude am Auto erhalten, so der Rückgang der Automobilnachfrage gemildert und trotzdem die gleiche oder gar eine größere Menge Benzin eingespart werden kann.

Beschränkte man das Sonntagsfahrverbot auf jeden zweiten Sonntag, würde die Einsparung wahrscheinlich auf erheblich weniger als die Hälfte zurückgehen, von der Schwierigkeit der Überwachung ganz abgesehen, wenn für jeden Sonntag jeweils die Hälfte der Autos eine — wenn auch von außen sichtbare — Fahrerlaubnis erhält.

Auch eine Regelung, die es jedem Autohalter erlaubt, einen Tag der Woche frei zu wählen, oder die ihm nach einem Zufallsmechanismus einen bestimmten Tag zuweist, an dem er stets auf sein Auto verzichten muß, dürfte nicht dieselbe Einsparung wie das Sonntagsfahrverbot erbringen, da jeweils Fahrten auf andere Wochentage verlagert würden; im wesentlichen entfiele je eine Fahrt zwischen Wohnung und Arbeitsstätte pro Woche, sofern das Auto sonst regelmäßig für diesen Zweck genutzt wird.

24. Alternativ zum Fahrverbot könnte die Menge an Benzin durch Zulassung oder gar Stimulierung hoher Preise begrenzt werden. Damit werden jedoch einige Probleme aufgeworfen.

Soll Bevölkerungskreisen mit niedrigen Einkommen der hohe Benzinpreis nicht zugemutet werden, müßten sie bestimmte Grundmengen verbilligt erhalten. Die subventionierte Grundmenge könnte auch allen Autohaltern zugeteilt werden. Für und gegen jedes dieser Systeme und viele mögliche Modifizierungen gibt es mehr oder weniger gute Gründe.

Wenn rasch eine Entscheidung gefällt werden muß, empfiehlt es sich, mit einem möglichst einfachen Rationierungssystem zu beginnen, also etwa jedem Autohalter eine Grundmenge an Benzin zu verbilligen, indem ihm (unentgeltlich) Marken zugeteilt werden, die ihm beim Benzinkauf mit einem bestimmten Wert angerechnet werden, die er aber auch frei verkaufen kann. Die Benzinmarken sind von den Lieferanten der Tankstellen entsprechend ihrem Wert an Zahlungsstatt anzunehmen; die Lieferanten tragen die Last der Verbilligungsaktion. Jeder darf zum Marktpreis beliebige Mengen von Benzin kaufen. Der Preis würde sich frei bilden und gegebenenfalls stark steigen. Die Menge und der Wert der Marken würde für einen bestimmten Zeitraum, etwa einen Monat, festgelegt, und zwar aufgrund des in der Mineralölwirtschaft erwarteten freien Benzinpreises, den mittleren Einstandskosten der Gesellschaften sowie der mindestens für den Autoverkehr zur Verfügung zu stellenden Benzinmenge. Anders als bei einem Höchstpreissystem bliebe ein Anreiz zum Import zusätzlichen Benzins wegen der Möglichkeit des Verkaufs zum freien Preis erhalten. Allerdings sind die durchschnittlichen Einkaufspreise der Lieferanten unterschiedlich und schwanken zudem im Zeitablauf. Importeure, die auf freie Spitzenmengen am Weltmarkt angewiesen sind, haben zur Zeit weit höhere Einstandspreise als die großen Mineralölgesellschaften. Hier kann sich ein Problem der Differenzierung hinsichtlich der Übernahme der Lasten der Verbilligungsaktion stellen, das aber nicht von vornherein als unlösbar anzusehen ist.

25. Als weitere Möglichkeit, die Einsparung von Benzin über den Preis zu steuern und gleichzeitig eine Grundmenge ohne Belastung der Staatskasse zu verbilligen, böte sich die Einführung einer Andienungspflicht für das gesamte Tankstellenbenzin gegenüber einer staatlichen Stelle an. Das Benzin würde zu kostennahen Preisen von dieser Stelle aufgenommen und zu einem einheitlichen Knappheitspreis den Andienenden wieder abgegeben. Durch die Entscheidung darüber, welche Mengen sie aufnimmt und zu welchen Preisen sie diese wieder abgibt, kann die Andienungsstelle dafür sorgen, daß genügend Benzin eingespart wird und daß aus den Nettoabschöpfungen die Kosten der Benzinscheine getragen werden. Dieses System schlösse nicht aus, daß Spitzenmengen zu einem sehr hohen (kostennahen) Preis aufgenommen werden, wenn anders die gewünschte Gesamtbenzinmenge nicht erhältlich ist.

26. Eine andere Lösung des Rationierungsproblems bestünde darin, für die gesamte Benzinmenge Benzinmarken auszugeben, diese jedoch nicht mit einem Wert auszustatten. Die Mineralölgesellschaften hätten diese Menge zu einem kostennahen Preis anzubieten. Über den freien Handel der Benzinmarken würden sich dann Verteilungswirkungen zugunsten derer ergeben, die auf das zugeteilte Benzin ganz oder teilweise verzichten.

27. Bei allen Rationierungssystemen erweist es sich als schwierig, gleichzeitig Einsparungen zu erzielen und unerwünschte Wirkungen bei der Einkommensverteilung zu vermeiden. Trotz aller genannten Vorbehalte sei unterstellt, daß ein Rationierungs- oder Subventionierungssystem gefunden wird, das die gleichen Einsparungen wie das Sonntagsfahrverbot erbringt und gleichzeitig die durch das Sonntagsfahrverbot bewirkte Zurückhaltung beim Kauf von Automobilen wieder zu einem guten Teil rückgängig macht.

Die Lücke

28. Zählt man alle Einsparungen und die Ausnutzung von Substitutionsmöglichkeiten zusammen und berücksichtigt schließlich noch, daß der Eigenverbrauch der Raffinierien wegen des verminderten Durchsatzes um etwa 1½ Millionen t Öl zurückgeht und der militärische Verbrauch geringfügig gesenkt werden kann, so vermindert sich die Versorgungslücke von rund 30 Millionen t auf 5 bis 6 Millionen t. Sollen die gesetzlichen und freiwilligen Vorräte nicht angetastet werden und will man die Vorwegbeschränkungen bei der Versorgung der privaten Haushalte nicht noch weiter treiben, so müssen diese Mengen über den Markt eingespart werden. Ohne nennenswerte Einschränkungen der gesamtwirtschaftlichen Produktion wird das kaum möglich sein. Wo diese Einschränkungen vorgenommen werden sollen, muß dem Grundsatz nach über den Markt entschieden werden. Dabei ergibt sich im Zweifel die rationellste Verwendung der Güter, die unmittelbar oder mittelbar aufgrund der Ölkrise knapp geworden sind, das heißt die geringstmögliche Produktionsminderung. Immer wieder hat das marktwirtschaftliche System gerade auch unter starken Belastungen eine erstaunliche Elastizität bewiesen. Diese gilt es zu nutzen, die Findigkeit und Organisationskraft all der vielen, die in der Umstellung und Anpassung ihre wirtschaftliche Aufgabe, ihre Chance sehen. Es gibt schwerlich einen Ersatz dafür.

Die Folge ist natürlich auch, daß die Nachfrager, indem sie um die knappen Güter konkurrieren, deren Preise in die Höhe treiben. Es entstehen Knappheitsgewinne. Das hat freilich auch eine gute Seite. Infolge der hohen Preise werden bestehende Substitutionsmöglichkeiten genutzt und eventuell neue aufgespürt, so daß der Preisanstieg bald gemildert wird. Größere Beschäftigungsrückgänge sind nur dort zu erwarten, wo etwa Produkte verarbeitet werden, die nicht substituiert werden können, die bei mäßigen Preissteigerungen aber nicht ausreichend zur Verfügung stehen und in den Mengen, in denen sie zu den hohen Preisen angeboten würden, nicht gekauft werden könnten, weil die hohe Elastizität der Nachfrage nach den Enderzeugnissen eine Überwälzung der Kosten in den Preisen kaum erlaubt.

Knappheitsgewinne

29. Insbesondere wenn und soweit die Knappheitsgewinne bei den Ölgesellschaften entstehen, werden sie als Stein des Anstoßes empfunden. Zum Teil könnten sie zwar abgeschöpft werden, etwa indem man den Ölgesellschaften auferlegt, die Lasten der Benzinsubventionierung im Zusammenhang mit der Rationierung zu übernehmen. Das wäre aber möglicherweise nicht genug. Eine spezielle Besteuerung der Ölgesellschaften ließe unsere Rechtsordnung nicht zu.

30. Als umfassende Lösung dieses Problems böte sich die Einführung einer allgemeinen Andienungspflicht für alle Mineralölprodukte an, wie sie für Benzin allein bereits im Zusammenhang mit der Benzinrationierung erörtert wurde. Die Knappheitsgewinne könnten dann vom Staat abgeschöpft werden. Fraglich ist freilich, ob die Ölgesellschaften in der gegenwärtigen Situation unter diesen Umständen die gleiche Menge an Öl ins Land brächten wie ohne Andienungspflicht, selbst wenn man ihnen einen ansehnlichen Gewinn beließe.

31. Wir haben keine Andienungspflicht unterstellt, sondern sind davon ausgegangen, daß zunächst so verfahren wird, wie von der Regierung mit den Erdölgesellschaften abgesprochen. Die Gesellschaften legen ihre Kalkulationen offen und gestalten die Preise so, daß sie nicht mehr als einen angemessenen Gewinn erzielen. Zwar sind die Gewinne nicht genau zu kontrollieren, allein schon wegen der internationalen Verflechtungen der meisten dieser Konzerne nicht. Da es aber auch nationale Gesellschaften gibt und die Entwicklung der Rohölpreise beobachtet werden kann, dürfte es gelingen, das Entstehen der Renten bei den Mineralölgesellschaften zu einem guten Teil zu vermeiden.

32. Dies wird allgemein als Erfolg gebucht. Man sollte jedoch nicht verhehlen, daß auch eine Stillhalteaktion der Mineralölgesellschaften, mit der dem Drängen auf ein Höchstpreissystem begegnet wird, die mehr oder weniger unvermeidlichen Einkommensverteilungswirkungen einer Knappheitssituation nicht verhindert. Die Knappheitsgewinne sind nicht schon deshalb vollständig aus der Volkswirtschaft verschwunden, weil sie nicht mehr bei den Mineralölkonzernen entstehen können. Denn dadurch, daß die Preise unter den Knappheitspreisen bleiben, erhalten diejenigen, die beliefert werden, weniger als sie zu diesen Preisen haben möchten, können jedoch für ihre eigenen Produkte jene Preise fordern, die sie erzielen würden, wenn sie selbst zum Knappheitspreis kaufen müßten. In einigen Branchen, die ohne Knappheitsrenten Verluste aufweisen würden, können so vielleicht Beschäftigungsrückgänge vermieden werden; in anderen dürften jedoch Zusatzgewinne entstehen. Diese Zusatzgewinne könnten auch nicht durch allgemein höhere Löhne auf die Arbeitnehmer übertragen werden, da höhere Löhne gut wie schlecht verdienende Unternehmen träfen und somit trotz der Zusatzgewinne in Teilbereichen Beschäftigungsrisiken entstünden. Es bleibt also ein recht geringer Vorteil für die Einkommensverteilung, der den Nachteilen gegenübersteht, die sich daraus ergeben können, daß der Preis als Lenkungsinstrument ausgeschaltet, die Zuteilung der knappen Mineralölprodukte also dem Ermessen der Anbieter anvertraut wird. Es wird deren Einsicht überlassen zu entscheiden, wo ihre Produkte am nötigsten gebraucht werden. Weil sie sich vorläufig an Referenzmengen orientieren können, mag das Ergebnis, was die Beschäftigungswirkungen der Krise anbelangt, im ganzen nicht gar so schlecht sein. Doch schon bald würden ergänzende Vermittlungsstellen nötig, um in Härtefällen die Versorgung außerhalb der traditionellen Lieferbeziehungen sicherzustellen.

33. Ein Sonderproblem des gespaltenen Mineralölmarktes bildet die Frage nach den Überlebenschancen der freien Importeure. Dadurch, daß die Mineralölgesellschaften in der Lage sind, kostennahe Preise zu nehmen, die sich auf einer Mischung der Kosten des eigenen Rohöls und den Einstandspreisen des zugekauften Öls aufbauen, können manche Importeure, die den Mineralölgesellschaften lange durch niedrigere Preise zu schaffen gemacht haben, nicht mehr konkurrieren und müssen aus dem Markt ausscheiden. Ihren Abnehmern, den Heizölhändlern und Tankstellen, kann möglicherweise mit Hilfe des wettbewerbsrechtlichen Diskriminierungsverbots geholfen werden. Sonst müßte man auch hier Zuflucht nehmen zu dem grundsätzlich problematischen freiwilligen Zusammenspiel zwischen dem Staat und den Mächtigen der Privatwirtschaft, in diesem Fall den Mineralölgesellschaften, in dem diese sich verpflichten, die lästigen Wettbewerber vorläufig nicht aus dem Markt zu drängen, sondern ihrerseits zu gleichen Bedingungen zu beliefern.

Notbehelfe nur vorübergehend

34. Man wird wohl abwarten müssen, wie sich, falls die Ölkrise vorläufig anhält, die bisherigen und weiteren Versuche, den Marktmechanismus durch Eingriffe in die Nachfrage, durch Einkommenshilfen sowie durch spontane und unverbindlich organisierte Zuteilungshilfen unter Vermeidung echter Knappheitspreise zu entlasten, im weiteren Verlauf der Entwicklung bewähren. Eine Zeitlang können Preisniveau, Produktion und Beschäftigungsstand davon profitieren, daß die Energieverknappung nicht sofort und mit voller Wucht auf das System der relativen Preise durchschlägt. Auch die Einkommensverteilung wird, da das Entstehen von Knappheitsgewinnen immerhin eingeschränkt ist, vorläufig wohl nicht allzu sehr belastet werden. All dies sind aber, das sei mit Nachdruck betont, Vorteile, die abnehmen werden. Bald kann sogar das Gegenteil eintreten. Die marktwirtschaftliche Steuerung zum Teil außer Kraft zu setzen, ist aber nur dann sinnvoll, wenn die veränderten Bedingungen im Energiebereich nicht dauerhaft sind und es vor allem darauf ankommt, die Probleme der Schockwirkung zu mildern und eine möglicherweise unnötige Anpassung an zeitweise extrem veränderte Daten zu vermeiden. Entfallen diese Gründe, müssen die erwähnten Maß-

nahmen und Verhaltensweisen möglichst bald zugunsten einer verstärkten Lenkung über den Preismechanismus abgebaut werden, damit die langfristigen Wachstumschancen der Volkswirtschaft genutzt werden können. Andernfalls würde man sich bei zunehmender Verzerrung der Produktionsstruktur nur immer weiter in ein Dickicht von Dirigismen begeben, was schließlich keinem der gesamtwirtschaftlichen Ziele dienlich sein könnte. Für ein System der umfassenden Kontingentierung gar spricht nichts als ein trügerisches Vorurteil.

Europäische Aspekte

35. Das Zuteilungsproblem stellt sich auch auf internationaler Ebene. In der Europäischen Gemeinschaft sind die Partnerländer in unterschiedlichem Ausmaß vom arabischen Lieferboykott betroffen. Die Förderländer des vorderen Orients verfügten gegenüber England und Frankreich keinerlei Kürzungen der Rohölzufuhr, die Niederlande hingegen belegten sie mit einem totalen Lieferstopp. Für die übrigen Partnerstaaten gelten dieselben Beschränkungen wie für die Bundesrepublik. Auf diese Lieferpolitik der arabischen Förderländer haben die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft bisher nicht die Antwort gefunden, die Last verminderter Energieversorgung gemeinsam zu tragen. Dieser Mangel an solidarischem Verhalten setzt sich um in tiefgreifenden Zweifel an den Chancen für den Fortgang der europäischen Integration.

Die Unterschiede in der Ölversorgung können nicht im Interesse eines einzelnen Partnerlandes liegen, auch dann nicht, wenn diesem selbst die volle Belieferung zugesichert worden ist. Dort ergäben sich zwar keine krisenbedingten Beschränkungen der Angebotsmöglichkeiten. Zum einen beschnitte jedoch die enge güterwirtschaftliche Verflechtung innerhalb der EWG diesem Land beträchtlich die Absatzmöglichkeiten für seine Exportgüter in den Partnerstaaten, wo Produktion und Realeinkommen stagnieren. Zum anderen könnten diejenigen der zur Produktion benötigten Rohstoffe und Vorerzeugnisse, die aus den Partnerländern eingeführt werden, nicht mehr in ausreichendem Maße bezogen werden. Ein Land, das sich einmal dazu entschlossen hat, mit anderen die Vorteile der internationalen Arbeitsteilung zu nutzen, wird hinnehmen müssen, daß diese Vorteile untrennbar verbunden sind mit dem Risiko, von den wirtschaftlichen Schwierigkeiten seiner Handelspartner mit betroffen zu werden.

Die Bereitschaft zum Verzicht auf einen kurzfristigen Vorteil in der Ölversorgung genügt nicht. Es bedarf darüber hinaus der Koordination der einzelstaatlichen Maßnahmen, wobei insbesondere die Rolle der internationalen Erdölkonzerne als de facto wichtigste Verteiler des Öls zwischen den Förder- und Verbraucherländern zu berücksichtigen ist. Bemühten sich nämlich die einen, mittels Rationierung und Höchstpreisvorschriften den Mineralölverbrauch auf das knappe Angebot zu begrenzen, während die anderen ganz auf die freie Preisbildung als Zuteilungsmechanismus vertrauten, würden die ersten relativ stärkere Lieferkürzungen hinzunehmen haben als die letzten. Wenn sich bei unseren Partnerländern die Neigung zu direkten Eingriffen in die Preisbildung verstärken sollte, hätte die Bundesregierung dafür einzutreten, unerwünschte Wirkungen steigender Mineralölpreise nicht sogleich zum Anlaß zu nehmen, bei der Überwindung der Ölkrise auf die Zuteilungsfunktion des Marktes zu verzichten.

IV. Zur Revision der Prognose

36. In der Status-quo-Prognose unseres jüngsten Jahresgutachtens (JG 73 Ziffern 244 ff.) sind wir zu dem Ergebnis gelangt, daß sich der konjunkturelle Abschwung in der westdeutschen Wirtschaft 1974 aller Voraussicht nach fortsetzen wird. Nicht die Angebotsmöglichkeiten, sondern die Nachfrage, so war zu erwarten, setzte der gesamtwirtschaftlichen Expansion 1974 Grenzen. Nunmehr ist davon auszugehen, daß die konjunkturellen Einflüsse von den Auswirkungen der Ölkrise überlagert werden. Die Kaufzurückhaltung, die diese in einzelnen Wirtschaftsbereichen mit sich bringt, wird sich auf andere Bereiche übertragen. Obwohl sich damit die Gesamtnachfrage weiter abschwächen dürfte, ist nicht von vornherein ausgemacht, ob die verfügbare Energie auch nur jene Produktion zulassen wird, die ausreicht, selbst diese verminderte Nachfrage zu befriedigen. Entscheidend dafür, wie stark die Drosselung der Rohölzufuhr das mögliche Wirtschaftswachstum begrenzt, ist vor allem, welche Maßnahmen zur Substitution und zur Einsparung von Mineralölerzeugnissen ergriffen und wie schnell sie wirksam werden.

Angebot

37. Bei der Überprüfung unserer Status-quo-Prognose sind wir davon ausgegangen, daß durch Substitution und Einsparung die für 1974 zu erwartende Fehlmenge an Mineralölerzeugnissen von 30 Millionen t auf 5½ Millionen t herabgedrückt werden kann.

Im einzelnen haben wir dabei unterstellt, daß die gegebenen technischen Möglichkeiten zum Ersatz von Heizöl durch Kohle

- bei Kraftwerken mit etwa 4 Millionen t nahezu vollständig,
- bei Industrieunternehmen mit etwa 3 Millionen t zu zwei Dritteln und
- bei privaten Haushalten mit etwa 2½ Millionen t kaum zur Hälfte

genutzt werden. Die Unsicherheit über die Dauer der Ölverknappung und über das künftige Preisverhältnis zwischen den einzelnen Energieträgern dürfte zunächst einem höheren Einsatz von Kohle entgegenstehen.

Zu diesem Minderverbrauch von knapp 9½ Millionen t an Mineralöl und Ölprodukten kommt eine weitgehende Ausschöpfung aller Einsparungsmöglichkeiten. Hierfür haben wir insgesamt einen Betrag von 15½ Millionen t Mineralöl angesetzt. Davon entfallen auf den Bereich

— der Industrie und der Raffinerien knapp 2 Millionen t,
— der privaten Haushalte etwa 10 Millionen t,
— des Verkehrs etwa 3½ Millionen t.

38. Inwieweit der Fehlbetrag von 5½ Millionen t Einschränkungen der Produktion erzwingt, ist nur schwer zu bestimmen. Dies zum einen, weil nicht von vornherein feststeht, welcher Bereich in welchem Ausmaß die erforderlichen Kürzungen zusätzlich hinzunehmen hat, zum anderen weil weithin unbekannt ist, wie rasch und flexibel die Industrie ihre Produktionsverfahren und ihre Produktionsstruktur an solche Störungen anzupassen weiß [1]). Wird die fehlende Menge nicht aus den gesetzlichen oder freiwilligen Vorräten der Mineralölwirtschaft entnommen und wird unterstellt, daß alle Verbrauchergruppen — Industrie, Verkehr, private Haushalte — entsprechend ihrem Anteil am Mineralölverbrauch einsparen, so ist 1974 ein Zuwachs der gesamtwirtschaftlichen Produktion von etwa 1 vH gegenüber 1973 möglich. Geht indessen das Minderaufkommen allein zu Lasten der Industrie, so könnte nur noch ein Bruttoinlandsprodukt erstellt werden, das um ½ vH geringer ist als im Vorjahr. Diese Spanne von +1 vH bis −½ vH bildet demnach den Bereich für die 1974 vom Angebotspotential her mögliche Veränderungsrate des Bruttoinlandsprodukts. Dabei wurde ein gewisser Abschlag für Produktionsausfälle infolge von Anpassungsschwierigkeiten unterstellt.

Nachfrage

39. Vor Ausbruch der Energiekrise rechneten wir damit, daß die Nachfrage aus Inland und Ausland im kommenden Jahr um 2½ vH mehr an heimischer Produktion beanspruchen würde als 1973. Unter den gewandelten Bedingungen der Ölkrise werden allerdings nicht mehr alle vorgesehenen Ausgaben verwirklicht; andere Ausgaben treten neu hinzu. Bei der Revision unserer Prognose sind wir davon ausgegangen, daß

— die Geldpolitik weiterhin restriktiv bleibt,
— die Investitionsteuer für den Energiebereich, wie bereits angekündigt, aufgehoben wird, im übrigen aber die Maßnahmen des Stabilitätsprogramms vom Mai gültig bleiben,
— durch den Verzicht auf die Streckung der Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern und durch die Gewährung der Heizölsubventionen dem Staat Mehrausgaben von 1 Mrd. DM entstehen,
— die Lohnpolitik sich noch nicht auf das, was marktgerecht ist, einstellt, sondern sich zunächst noch an den Abschlüssen der letzten Monate orientiert.

Obwohl diese Bedingungen eine gewisse Lockerung der Restriktionspolitik bedeuten, rechnen wir mit einer geringeren Nachfrage für 1974 als bei Abgabe unseres Jahresgutachtens. Die Investoren werden sich wegen der Unsicherheit darüber, ob ihr Produktionsprogramm noch den künftigen Absatzmöglichkeiten entspricht, mehr zurückhalten; zwar wird es auch zu zusätzlichen Investitionsanstrengungen kommen, die darauf zielen, Mineralöl als Energieträger und Rohstoff zu ersetzen, doch dürften die realen Anlageinvestitionen insgesamt im kommenden Jahr niedriger sein als 1973. Die privaten Haushalte können infolge zusätzlicher Preissteigerungen nicht mehr so viele Güter kaufen, wie es ohne Ölkrise möglich gewesen wäre. Vom Ausland werden geringere Impulse ausgehen als zunächst erwartet wurde, denn auch dort werden sich Produktion und Nachfrage und mithin auch der Importbedarf vermindern.

40. Dem Ausfall an gesamtwirtschaftlicher Nachfrage steht jedoch nicht in gleichem Ausmaß ein Rückgang der Ansprüche an die heimische Produktion gegenüber, da infolge des Erdölboykotts und der beschränkten Lieferfähigkeiten wichtiger Handelspartner ausländisches Angebot fehlt und teilweise durch inländische Erzeugnisse zu ersetzen ist. Die von uns geschätzte Nachfrage erfordert eine gesamtwirtschaftliche Produktion, die um 1 vH höher ist als die des Vorjahres, um soviel also, wie wir bei günstigster Nutzung der knappen Energie 1974 für erreichbar halten.

41. Mit diesem Produktionsniveau ist eine stärkere Abnahme des Arbeitsvolumens verbunden, als noch vor kurzem zu erwarten stand. Konnten wir in unserem Jahresgutachten bei einem Zuwachs der gesamtwirtschaftlichen Produktion um 2½ vH und einem Anstieg der Arbeitsproduktivität um 4½ vH noch mit einem Rückgang des Arbeitsvolumens um 2 vH rechnen, so dürfte dieser nun, da die Energieknappheit den möglichen Produktionszuwachs auf 1 vH begrenzt, größer ausfallen. Um wieviel, hängt von der Entwicklung der Arbeitsproduktivität ab. Die Erhöhung des Beschäftigungsrisikos durch die Energiekrise könnte dafür sprechen, daß sie mehr als vordem erwartet steigt. Andererseits werden die Friktionen, die durch die Umstellung auf andere Energieträger oder durch unzureichende Belieferung mit erdölintensiven Vorprodukten im Produktionsprozeß entstehen dürften, hemmend wirken. Wir nehmen an, daß diese Wirkungen überwiegen werden, und schätzen deshalb die Zunahme der Arbeitsproduktivität nur noch auf 4 vH. Ist dies richtig, so wird das Arbeitsvolumen um 3 vH zurückgehen. Ungewiß ist jedoch, ob die Unternehmen die notwendige Anpassung des Arbeitsvolumens an die verlangsamte Produktionstätigkeit stärker über die Reduzierung der Arbeitszeit vornehmen oder stärker über die Verringerung der Beschäftigtenzahl. Die Lohnpolitik hat dies mit in der Hand. Die rasche Zunahme der Anzahl von Kurzarbeitern macht deutlich, daß die Unternehmen bislang noch bestrebt sind, ihren Personalbestand nach Möglichkeit zu halten, nicht zuletzt wohl, weil sie mit einer kurzen Dauer der Krise rechnen mögen. Je länger diese anhält und je höher die Lohnsteigerungen ausfallen, um so mehr ist dann

[1]) Über diese Unsicherheit helfen auch Rechnungen mit Input-Output-Tabellen nicht hinweg, selbst wenn sie jüngeren Datums als die derzeit verfügbaren wären, da sie von einem festen Verhältnis von Materialeinsatz und Produktionsausstoß ausgehen.

allerdings auch mit einem Abbau der Beschäftigtenzahl zu rechnen. Unter der Annahme, daß das ganze Jahr 1974 im Zeichen der Krise stehen wird, daß diese zunächst aber noch keinen Einfluß auf die Lohnforderungen hat, dürfte die durchschnittlich geleistete Arbeitszeit um reichlich 1 vH, die Beschäftigtenzahl um fast 2 vH zurückgehen. Zum Teil wird sich dies nur darin äußern, daß die Arbeitsplätze freiwillig ausscheidender Mitarbeiter — ältere etwa, die in den Ruhestand treten, oder ausländische Arbeitskräfte, die in ihre Heimatländer zurückkehren — nicht ersetzt werden. Der restliche Teil schlägt sich in einem Anstieg der Arbeitslosigkeit nieder. Wir rechnen damit, daß 1974 im Jahresdurchschnitt etwa 400 000 Personen arbeitslos sein werden.

42. Nicht bekannt ist, wie hoch der Preis sein wird, zu dem im nächsten Jahr Erdöl bezogen wird. Geht man davon aus, daß der Einfuhrpreis für Erdöl doppelt so hoch wie vor Ausbruch der Krise sein wird, so dürfte der Preisanstieg für die im Inland hergestellten Güter im Durchschnitt um 1 bis 1½ vH höher sein als wir in unserem Jahresgutachten angenommen haben. Daß der zusätzliche Preisauftrieb nicht wesentlich über jenes Maß hinausgeht, das durch die Verteuerung der Einfuhr vorgegeben wird, ist zum einen das Ergebnis des von uns unterstellten Zuteilungssystems für Mineralölprodukte, zum anderen die Wirkung der Restriktionspolitik.

Gelingt es jedoch nicht, die fehlende Menge von 5½ Millionen t an Mineralölprodukten durch anteilsmäßige Kürzung bei allen Verbrauchergruppen einzusparen, muß also der Fehlbetrag ganz oder auch nur überwiegend von der Industrie getragen werden, so übersteigt die von uns vorausgeschätzte Nachfrage die Angebotsmöglichkeiten. Der Markt wird dann mit Preissteigerungen die überhöhten Ansprüche zurückdrängen. Zugleich führt die Produktionseinschränkung zu einem weiteren Abbau der Beschäftigung.

Daten zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung für das Jahr 1974

Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH

	Revidierte Prognose	Mögliche Zielgrößen
Bruttosozialprodukt in jeweiligen Preisen ..	+8½	+7
Bruttosozialprodukt in Preisen von 1962 ..	+1	+1
Erwerbstätige	−2	.
Arbeitszeit	−1	.
Produktivität	+4	.
Preisindex des Bruttosozialprodukts einschließlich Investitionsteuer	+7½	+6
ohne Investitionsteuer .	+6½	+5½
Preisindex des Privaten Verbrauchs	+8	+7

V. Was stabilitätspolitisch zu tun ist

43. Die Wirtschaftspolitik und alle, deren Verhalten gesamtwirtschaftliche Bedeutung hat, sehen sich einer komplizierten, jedoch nicht prinzipiell unlösbaren Aufgabe gegenüber. Zu Panik und allgemeiner Krisenstimmung besteht kein Anlaß; in jedem Falle wäre beides kaum hilfreich. Es geht nicht um die Gefahr von Hungern und Frieren. Es geht darum, eine überraschend aufgetretene Herausforderung zu meistern, ohne doch sogleich die Ziele zu vergessen, zu denen die Wirtschaftspolitik im Jahre 1973 aufgebrochen war.

Anzustreben ist,

- daß die inlandswirksamen Gesamtausgaben nicht stärker über das durch die Ölkrise reduzierte Angebotspotential hinausgehen, als den unvermeidlichen Preissteigerungen entspricht;
- daß die real wirksame Nachfrage das verkürzte Angebot auch ausschöpft;
- daß die von den eingeschränkten Produktionsmöglichkeiten her unvermeidliche Minderung des Beschäftigungsstandes nicht räumlich oder branchenmäßig allzu konzentriert auftritt;
- daß Investitionen angeregt werden, welche die Engpaßprobleme aufgrund des veränderten Energieangebots lösen helfen.

Nur wenn dies gelingt, lassen sich Inflation und Arbeitslosigkeit auf ein Mindestmaß beschränken, bleiben die Anpassungslasten für die Betroffenen zumutbar und die Gefahren einer kumulativen Selbstverstärkung des konjunkturellen Abschwungs gering, kann die nötige Umstellung der Wirtschaft auf eine vermutlich dauerhaft veränderte Situation im Energiebereich rasch begonnen werden.

Unserer revidierten Vorausschau auf das Jahr 1974 zufolge erscheinen diese Ziele unter den Bedingungen des wirtschaftspolitischen Status quo nicht gewährleistet: Der Preisauftrieb würde über das als unvermeidlich anzusehende Maß hinausgehen. Die Nachfrage dürfte das reduzierte Angebotspotential zwar fast vollständig ausschöpfen, was bedeutete, daß die Arbeitslosigkeit nicht größer wäre, als unvermeidlich scheint; bedenklich starke Produktionseinschränkungen drohen jedoch Teilbereichen der Volkswirtschaft; die Möglichkeiten der Wirtschaft, sich durch Umstellungsinvestitionen an die Ölkrise anzupassen, sind behindert.

44. Dies erfordert eine Politik, die auf den ersten Blick so widersprüchlich erscheinen mag, als wenn jemand auf der einen Schiene eines Gleises vorwärts, auf der anderen rückwärts fahren wollte:

Die Ölkrise hat zwar die konjunkturell bedingte Abschwächung der Nachfrageexpansion so verstärkt, daß die real wirksamen Ansprüche an das Produktionspotential nunmehr weit weniger zunehmen, als es dessen normalem Wachstum entspricht. Zugleich hat jedoch das verminderte Energieangebot die gesamtwirtschaftlichen Produktionsmöglichkeiten noch stärker als die gesamtwirtschaftliche Nachfrage schrumpfen lassen. Sollen also Maßnahmen ergriffen werden, welche die Gefahr einer kri-

tischen Zuspitzung der Lage in bestimmten Teilbereichen der Volkswirtschaft abwehren, und weitere, die die erwähnten Anpassungsinvestitionen in Gang bringen, so müßten zugleich — da das Energieangebot eine verstärkte Gesamtexpansion der Produktion nicht zuläßt — die übrigen Ansprüche an das Produktionspotential noch weiter zurückgenommen werden.

Da man die Politik der Globalsteuerung nicht zugleich lockern und verschärfen kann, sehen wir keine andere Möglichkeit, als daß die Ansprüche der privaten Haushalte im Rahmen des privaten Verbrauchs eingeschränkt werden. Die reale, also von Preissteigerungen bereinigte Veränderung des privaten Verbrauchs müßte dann gegenüber 1973 sogar leicht negativ werden.

Der Versuch, dieser Zwangslage zu entweichen, würde lediglich Preissteigerungen erzeugen, verbunden mit den bekannten Verschiebungen in der Einkommensverteilung zu Lasten derer, die sich nicht oder nicht rasch genug anpassen können; einige zusätzliche Einfuhren würden bewirkt, wegen der Energieverknappung jedoch keine zusätzliche inländische Produktion und keine Verminderung der Arbeitslosigkeit, bei ungebrochener Lohnexpansion sogar das Gegenteil.

45. Auch wenn eine Vorausschau auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung des Jahres 1974 mit besonders großen Unsicherheiten behaftet ist, müssen sich die wirtschaftspolitischen Instanzen entschließen, ihr Verhalten auf einen Satz gesamtwirtschaftlicher Zielgrößen hin zu koordinieren. Wir regen hierzu folgendes an:

- Solange sich Ausmaß und Dauer der Versorgungsschwierigkeiten im Energiebereich nicht besser übersehen lassen, stellt sich die Wirtschaftspolitik, was den Produktionsspielraum anbelangt, auf einen möglichen Zuwachs des realen Bruttosozialprodukts von 1 vH ein.
- Ein Anstieg der Verbraucherpreise von 7 vH im Jahresdurchschnitt 1974 gegenüber 1973 wird für unvermeidlich gehalten. Beim Preisindex des Bruttosozialprodukts beträgt die entsprechende Veränderungsrate 6 vH.
- Als Zielgröße für die Expansion der inlandswirksamen gesamtwirtschaftlichen Ausgaben wäre demnach ein Satz von 7 vH anzustreben.
- Angesichts der reduzierten Produktionsmöglichkeiten wird eine Verminderung des Arbeitsvolumens, also der Beschäftigtenzahl und der durchschnittlich geleisteten Arbeitszeit zusammengenommen, wie sie unter Status-quo-Bedingungen zu erwarten ist, also eine Verminderung um 3 vH, als unvermeidlich angesehen (Ziffer 41).
- Aus strukturellen Gründen ist eine mäßige, aber rasche, allerdings nicht globale Ausweitung öffentlicher und privater Investitionen zu Lasten des privaten Verbrauchs wünschenswert.

46. Die unvermeidlichen Preissteigerungen sind zu erläutern:

In unserem Jahresgutachten hatten wir bei einer Zielgröße für den Zuwachs des realen Bruttosozialproduktes von 3 vH einen Anstieg des Niveaus der Verbraucherpreise von 5,5 vH (Jahresdurchschnitt 1974 gegen den Jahresdurchschnitt 1973) für unvermeidlich gehalten. Aus der Verteuerung des Erdöls ergäbe sich bei kostenorientierter Preisbildung eine Verteuerung der Güter und Dienstleistungen des privaten Verbrauchs von etwa 1½ vH. Knappheitsbedingte Preiserhöhungen kämen hinzu. In Anbetracht der ungünstigen Beschäftigungslage werden sich allerdings nicht alle diese Preissteigerungen gegenüber dem Verbraucher durchsetzen lassen, falls die Geldmengenexpansion stabilisierungskonform bleibt und die Einkommensexpansion stabilisierungskonform wird. An vielen Stellen werden aus Mangel an Nachfrage Preissteigerungen unterbleiben oder geringer ausfallen, an anderen wird die Knappheitssituation ölabhängiger Produkte starke Preissteigerungen erlauben. So ergeben sich aus dem Zusammenspiel von Konjunkturlage und Ölkrise auch Verschiebungen in der Gewinnsituation innerhalb des Unternehmensbereichs, nicht nur eine Teuerung für den Endverbraucher. Unter den gegebenen Umständen schätzen wir das Maß an unvermeidlichen Preissteigerungen für das Jahr 1974 auf 7 vH. Der Preisindex des Bruttosozialprodukts wird demgegenüber nennenswert weniger ansteigen, weil sich die Verteuerung der Importe, namentlich des Rohöls, hier nicht niederschlägt, sondern lediglich die Verteuerung der Wertschöpfung.

47. Den unter Ziffer 45 dargelegten Zielgrößen würden eine eingeschränkte Lockerung der steuerlichen Restriktion, gezielte Mehrausgaben der öffentlichen Hand, eine starke Dämpfung des Lohnauftriebs sowie ein Festhalten an der monetären Restriktion entsprechen. [1]) Unberührt bleibt die Notwendigkeit von administrativen Maßnahmen, die dazu beitragen, daß die Beschränkung der Produktionsmöglichkeiten, die sich aus der Ölkrise ergibt, möglichst gering ausfällt (Ziffern 20 ff.). An der Zielsetzung, möglichst bald zu einer Eindämmung der Inflation zu kommen, würde sich trotz der noch einmal besonders widrig gewordenen Umstände nichts ändern.

48. Was die **Finanzpolitik** angeht, so wird erwogen, ab sofort die konjunkturpolitische Sonderbesteuerung der Investitionen aufzuheben.

---

[1]) Ein Mitglied des Sachverständigenrates, Claus Köhler, ist der Auffassung, daß der weiter fortschreitende Prozeß der Nachfragedämpfung restriktive Eingriffe nicht mehr rechtfertigt. Ein Beibehalten der restriktiven Maßnahmen würde den Nachfrageanstieg — der gegenwärtig gerade noch ausreicht den durch die Erdölkrise eingeschränkten Kapazitätsspielraum auszulasten (Zuwachsrate der Auftragseingänge in der Industrie im Oktober 1973: +7,3 vH) — weiter drosseln und neben der durch die Erdölkrise bedingten strukturellen Arbeitslosigkeit auch noch zu konjunktureller Arbeitslosigkeit führen. Einer zu starken Dämpfung des Nachfrageanstiegs könnte, neben der Aufhebung der Investitionsteuer und gezielten Mehrausgaben der öffentlichen Hand, durch Wiedereinsetzung des § 7 b sowie durch eine dosierte Erhöhung liquider Mittel der Banken und Zinssenkungen begegnet werden.

Erwünscht wäre, wenn dadurch

— Investitionen zur Anpassung an die veränderte Energiesituation rasch in Gang kämen. Hierbei geht es nicht nur um Investitionen im Energiebereich und in der Substitution von Erdöl durch Kohle bei den Energieverbrauchern. Dringlich sind auch Investitionen, die etwa einer Ersetzung erdölabhängiger Vorprodukte durch andere Materialien oder einer Anpassung des Produktionsprogramms dienen. Eine selektive Aussetzung der Investitionsteuer wäre daher nicht begründet.

— die Nachfrage nach Kraftfahrzeugen belebt. würde. Ein erheblicher Teil der Kraftfahrzeuge dient gewerblichen Zwecken und unterliegt daher der Investitionsteuer. Die Lage der Automobilindustrie legt es nahe, potentielle Käufer, die eine Aufhebung der Investitionsteuer abwarten wollen, nicht länger vom Kauf abzuhalten.

— die Nachfrage im Bereich des gewerblichen Hochbaus belebt würde. Auch hier ist es der sektoral besonders starke Nachfrageausfall, verbunden mit der Möglichkeit einer massierten Unterbeschäftigung, der die Aufhebung der Investitionsteuer unbedenklich erscheinen läßt.

Unerwünscht wäre, wenn dadurch

— in der Wirtschaft allgemein eine Welle von Nachholinvestitionen in Gang gesetzt würde, die sich mit der Investitionsteuer aufgestaut haben dürfte. Dies käme verfrüht. Zwar sind die Investitionspläne der Unternehmen weit geringer, als mittelfristig gesehen „normal" genannt werden müßte. Doch dieser Maßstab muß beiseite gelegt werden, solange die gesamtwirtschaftlichen Produktionsmöglichkeiten von der Energieseite her begrenzt sind.

— der Eindruck vermittelt würde, die Bundesregierung gebe ihren Stabilisierungskurs auf, sie kapituliere also vor der Aufgabe, die Probleme der Erdölkrise zu bewältigen, ohne dabei das Stabilitätsziel aus den Augen zu verlieren.

Angesichts der Konjunkturlage und der absehbaren konjunkturellen Tendenzen halten wir für möglich, daß die unerwünschten Wirkungen weniger stark ins Gewicht fallen als die erwünschten, wenn es nicht zu einer allgemeinen Kehrtwendung in der Stabilitätspolitik kommt.

49. Der Plan, wegen der voraussichtlich ungünstigen Lage der Bauwirtschaft die steuerlichen Regelungen gemäß § 7 b Einkommensteuergesetz vorzeitig wieder in Kraft zu setzen, stößt auf die gleichen Bedenken wie die Aufhebung der Investitionsteuer. Außerdem gibt es hier für den Plan, die private Nachfrage zu stützen, keine Gründe, die sich aus den speziellen Problemen der Energieversorgung herleiten. Ja, die Bauwirtschaft gehört sogar, zieht man ihre Zulieferer mit in Betracht, zu den Wirtschaftszweigen, deren Angebotsmöglichkeiten durch den Mangel an Erdöl besonders beeinträchtigt sind. Die gezielten Maßnahmen im Bereich der öffentlichen und der öffentlich beeinflußten Bautätigkeit sollten ausreichen, der Abschwächung der Baukonjunktur dort, wo sich diese regional zu einem konjunkturellen Einbruch steigert, angemessen entgegenzutreten.

50. Was die Ausgaben des Staates anbelangt, so halten wir für konjunkturgerecht, wenn die Gebietskörperschaften das Haushaltsvolumen, das wir in unserem Jahresgutachten für die Alternative I mit einem Betrag von 313 Mrd. DM angegeben haben (JG 73 Ziffer 347), zuzüglich unabwendbarer Mehrausgaben für die Eindämmung schwerwiegender regionaler und sektoraler Fehlentwicklungen auch dann aufrecht erhalten, wenn dabei die geplante Steuerdeckungsquote aufgrund konjunkturbedingter Einnahmeausfälle sinkt. Sollte man dabei auf Notenbankguthaben zurückgreifen, so hätte die Bundesbank allerdings die Vermehrung an Zentralbankgeld, die sich aus einem solchen Vorgang ergäbe, mit Maßnahmen, die auf andere Komponenten der Entstehung von Zentralbankgeld einwirken, zu kompensieren, soweit die Erfordernisse der monetären Politik nichts anderes geböten.

51. Maßnahmen der Finanzpolitik, die expansiven Charakter haben, also zusätzliche Ansprüche an das Produktionspotential darstellen oder bewirken, erweitern nicht etwa, sondern verkürzen den Spielraum für eine Zunahme des realen Konsums der privaten Haushalte. Denn das Gesamtangebot von Gütern und Diensten ist wegen des beschränkten Energieangebots begrenzt und kann auch durch vermehrte Importe kurzfristig nicht beliebig ausgeweitet werden. Dem hat auch die **Lohnpolitik** Rechnung zu tragen. Durch sie wird der größte Teil der privaten Verbrauchsausgaben ebenso vorbestimmt wie die mit Abstand bedeutendste Komponente des volkswirtschaftlichen Kostenniveaus. Zwar läßt sich eine quantitative Orientierungshilfe für marktgerechte Lohnerhöhungen im Jahre 1974 vom Konsumspielraum her kaum gewinnen; man kann sich jedoch anhand des vermutlich streng limitierten Angebots an Gütern und Diensten vergegenwärtigen, wie wenig aussichtsreich ein scharfer Kampf um hohe Nominallohnsteigerungen derzeit ist. Chancen für eine kräftige Einkommensumverteilung zugunsten der Arbeitnehmer sehen wir nicht, hingegen die Gefahr, daß den Stabilisierungsbemühungen des Jahres 1973 jede Aussicht auf Erfolg genommen wird.

52. Obwohl die Lohnerhöhungswünsche der Arbeitnehmer und ihrer Organisationen, gemessen an dem, was für die anstehende Tarifrunde gefordert wird, noch keinen Einfluß von seiten der veränderten gesamtwirtschaftlichen Situation erkennen lassen, halten wir für möglich, daß sich das Bewußtsein hinsichtlich dessen, was real möglich ist, allmählich wandelt. Vielleicht könnte die Ölkrise sogar helfen, den Teufelskreis der Preis-Lohnspirale zu durchbrechen.

Die veränderte Arbeitsmarktlage und die weiteren Aussichten für die Beschäftigungsentwicklung lassen bescheidene Lohnerhöhungen marktgerecht erscheinen. Wir regen erneut an, bei den anstehenden Lohnabschlüssen als Verhandlungsgrundlage von den Regeln der kostenniveauneutralen Lohnpolitik unter Berücksichtigung der für unvermeidlich zu haltenden Preissteigerungen auszugehen. Die daraus sich ergebende Orientierungshilfe für stabilisierungskonforme Lohnerhöhungen mag zwar nicht in

jedem Einzelfall zum marktgerechten Lohn führen. Es geht jedoch gegenwärtig beim Streit um den richtigen Lohn nicht um die Genauigkeit von zehntel Prozenten, sondern um mehrere volle Prozentpunkte.

53. Da derzeit von einem Nachholanspruch der Arbeitnehmer hinsichtlich ihrer effektiven Verdienste kaum die Rede sein kann (JG 73 Ziffer 326), sollte für die Arbeitnehmer-Organisationen das Lohnniveau des Jahres 1973 als Basis unstreitig sein. Wir nehmen jedenfalls an, daß hierüber am ehesten Einvernehmen hergestellt werden kann. Zumeist wenig umstritten ist auch der gesamtwirtschaftlich erzielbare Produktionszuwachs je Erwerbstätigenstunde. Wir haben ihn für das Jahr 1974 auf 4 vH geschätzt. Sehr schwer ist hingegen die Klärung der Frage, wie hoch die als unvermeidlich anzusehenden Preissteigerungen anzusetzen sind. Wie erwähnt schlagen wir vor, die Wirtschaftspolitik möge einen durchschnittlichen Anstieg der Verbraucherpreise von 7 vH trotz der Ölkrise als erreichbar ansehen und anstreben. Ein Teil dieser Preissteigerungen ist allerdings allein der Niederschlag der verteuerten Einfuhr, namentlich beim Öl. Insoweit stehen hinter den Preissteigerungen keine Einkommen von Inländern, die etwa verteilt werden könnten. Zusätzliche Erlöse aus Preissteigerungen bei der Ausfuhr wiegen diese Mehrausgaben an ausländische Lieferanten diesmal bei weitem nicht auf. Um 1½ vH wird das verteilbare Realeinkommen der Volkswirtschaft 1974 aus diesen Gründen schon dann geringer sein, wenn sich, wie wir in unserer Vorausschau angenommen haben, die Steigerung der Rohölpreise auf eine Verdoppelung des Standes vor der Krise (September 1973) beschränkt. Wollte jeder einen Einkommensausgleich für die ölbedingte Verteuerung seiner Einkäufe, so hieße das im Zweifel, den inflatorischen Effekt oder den Beschäftigungseffekt der Krise vervielfältigen, da niemand sich den Nachteil ohne Gegenwehr wird zuschieben lassen. Auch dies sollte eigentlich für alle einsehbar sein und eine stabilisierungskonforme Einigung der Tarifpartner nicht entscheidend behindern.

Nimmt man die drei genannten Komponenten zusammen und berücksichtigt zudem einen geringen Anstieg der Arbeitgeberbeiträge zur sozialen Sicherung, so ergibt sich, daß im Vergleich der Jahresdurchschnitte 1973 und 1974 ein Anstieg der effektiven Stundenverdienste von 9½ vH vertretbar erscheint. Dieser würde erreicht, wenn die Effektivlöhne im Jahresrhythmus der Tarifverträge um jeweils rund 8½ vH erhöht würden. Selbstverständlich macht es dabei keinen Unterschied, in welcher Form die Einkommenssteigerungen gewährt werden, ob als Stundenlohnerhöhungen, als zusätzliches Urlaubsgeld oder zusätzliches Weihnachtsgeld oder in irgendeiner anderen Form. Ebenso spielt es keine Rolle, ob normale Tarifverträge, Rahmentarifverträge, Betriebsvereinbarungen oder sonstige Abmachungen die Anspruchsgrundlage abgeben.

54. Gemessen an den angemeldeten Forderungen mag ein Steigerungssatz von 8½ vH gering erscheinen. Gemessen an dem möglichen Produktionszuwachs der Volkswirtschaft (1 vH) ist er aber hoch zu nennen. Auch der Einwand, die Nettoeinkommen würden nennenswert weniger zunehmen als die Bruttoeinkommen, erscheint nicht stichhaltig. Denn es gibt ja in außerordentlich hohem Maße Ansprüche an das Sozialprodukt, die ebenfalls unabweisbar sind und die nicht aus Leistungseinkommen geltend gemacht werden, so etwa die Ansprüche des Staates und die Ansprüche der Bezieher von Transfereinkommen. Diese Ansprüche nehmen gerade in einer Situation wie der gegenwärtigen notwendigerweise überdurchschnittlich zu. Es ist auch keineswegs sicher, ob Lohnsteigerungen um jeweils 8½ vH mit dem Ziel einer Begrenzung des Preisauftriebs auf 7 vH voll vereinbar sind, wenn zugleich der restriktive Kurs der Wirtschaftspolitik gelockert wird und dadurch nennenswerte zusätzliche Ansprüche an das Produktionspotential bewirkt werden. Diese Lockerung muß deshalb sehr eng begrenzt sein. Andernfalls müßte der reale private Verbrauch weiter eingeschränkt werden, entweder durch stärkere Preissteigerungen (ohne Lohnausgleich) oder durch eine entsprechend stärkere Reduktion der Lohnsteigerungen. Dabei ist einkalkuliert, daß die Sparneigung der privaten Haushalte trotz der hohen Preissteigerungen und stagnierender Realeinkommen hoch bleibt, was nicht selbstverständlich ist.

Optimistisch zugunsten des Spielraums für Reallohnerhöhungen ist außerdem die Annahme, daß sich wegen der Konjunkturlage die Erdölkrise aufs ganze gesehen nicht in einer unvermeidlichen Extrasteigerung der durchschnittlichen Gewinne auswirkt. Spielraum für zusätzliche Gewinne im einzelnen muß gewährt sein, soll das Marktsystem seine Leistungsfähigkeit in der Bewältigung unvorhersehbarer Anpassungsaufgaben erweisen. Wir erwarten jedoch, daß es 1974 wegen der ungünstigen Konjunkturlage neben den Unternehmen mit knappheitsbedingten Sondereinkommen genügend andere gibt, die sich mit geringen Gewinnen begnügen müssen, ohne daß sie deshalb gleich ihre Investitionen übermäßig einschränken.

55. Es heißt, daß es sehr schwierig sein werde, Lohnverträge abzuschließen, die eine Lohnsteigerung unter 10 vH bringen. Das mag so sein. Wir haben dies so wenig zu beurteilen wie den Wirklichkeitssinn derjenigen, die Tarifforderungen für begründbar halten, welche bei einer angenommenen Inflationsrate von 7 vH auf eine Lohnsteigerung (einschließlich aller Nebenforderungen) von mehr als 20 vH hinauslaufen. Falls sich der spektakuläre Abstand zwischen dem, was gefordert wird, und dem, was mit den gesamtwirtschaftlichen Bedingungen noch vereinbar erscheint, vorläufig nicht verringern lassen sollte, wäre es möglicherweise ratsam, die anstehenden Lohnabschlüsse zunächst einmal auf unbestimmte Zeit zu vertagen. Dies könnte hilfreich auch deshalb sein, weil sich weder die weitere konjunkturelle Entwicklung noch das Ausmaß und die voraussichtliche Dauer der Energiekrise mit der wünschenswerten Klarheit schon überblicken lassen. Ein laufender Abschlag auf die in den späteren Abschlüssen zu vereinbarenden Lohnerhöhungen könnte immerhin sogleich abgespro-

chen und gezahlt werden. Fatal hingegen wäre es, sollten sich die Tarifpartner unter Zeitdruck auf Verträge verständigen, für die sich, wie schon bei den Forderungen, sachliche Gründe kaum finden lassen, sondern mit denen man in der Furcht, den Beifall und die Gefolgschaft der Arbeitnehmer zu verlieren, die Tarifautonomie in der Weise zu retten versucht, daß man sie als System zur Austragung von Konflikten nicht wirklich nutzt und damit letztlich gegenstandslos werden läßt.

56. Die **monetäre Politik** kann die Probleme energiebedingter Angebotsengpässe nicht lösen helfen. Eine konjunkturpolitische Aufgabe, durch verstärkte monetäre Expansion zusätzliche Nachfrage nach den Leistungen andernfalls ungenutzter Produktivkräfte hervorzulocken, gibt es daher trotz der ungünstigen Beschäftigungsentwicklung derzeit nicht. Zu lösen ist die Aufgabe einer Umschichtung von Ansprüchen an das Produktionspotential, nicht die Aufgabe, diese Ansprüche im ganzen zu erhöhen.

So braucht die monetäre Politik von ihrem auf allmähliche Stabilisierung des Preisniveaus ausgerichteten Kurs nicht abzulassen. Was bedeutet dies konkret? Wegen der Energieengpässe war die Zielgröße für den Zuwachs des realen Bruttosozialprodukts von etwa 3 vH auf etwa 1 vH zu korrigieren. Unter Berücksichtigung der unvermeidlichen Preissteigerungen — hier gemessen an der Verteuerung der Wertschöpfung, also nicht an den Verbraucherpreisen — ist daher nur noch eine inlandswirksame gesamtwirtschaftliche Ausgabenexpansion von 7 vH zu finanzieren. So gesehen wäre die Zielgröße für die monetäre Expansion sogar nach unten zu korrigieren. Allerdings brauchte die Bundesbank, sobald das Lohnproblem auf eine einigermaßen stabilisierungskonforme Weise gelöst ist, weniger als bisher Sorge zu haben, daß eine stärkere monetäre Expansion alsbald in entsprechendem Umfange für neue Ausgabenwünsche genutzt wird. Vermutlich würde zunächst vor allem eine Normalisierung in der Kassenhaltung und in der Umlaufsgeschwindigkeit des Geldes eintreten. Keinesfalls besteht jedoch Anlaß, gegenwärtig schon ein Signal zu setzen, das einen Kurswechsel der monetären Politik anzeigte.

Nicht als Kurswechsel zu interpretieren wäre es indes, wenn die Bundesbank in den kommenden Monaten darauf verzichtete, einer Tendenz zur weiteren Senkung des Zinsniveaus entgegenzutreten. Diese Tendenz wird sich von der Veränderung der Nachfrage nach Geld her vermutlich bald stärker durchsetzen. Der Kurs der monetären Politik ist unverändert, solange die Bundesbank dieser Tendenz nicht durch verstärkte Expansion der (bereinigten) Zentralbankgeldmenge nachhilft.

57. Die **Strukturpolitik** sieht sich gegenwärtig besonders hohen Erwartungen gegenüber; die kritische Entwicklung einiger Teilbereiche der Wirtschaft legt das durchaus nahe. Doch entspricht die Art der Probleme, die zur Lösung anstehen, nur bedingt den Möglichkeiten der Strukturpolitik; zudem dürfte das, was ihr aus aktuellen Gründen abverlangt wird, vielfach nicht auf Dauer zu rechtfertigen sein. Nicht zuletzt wegen der Grenzen, die dem strukturpolitischen Handeln gesetzt sind, läßt sich eine Aufhebung der global wirkenden Investitionsteuer vertreten. Was hat gleichwohl strukturpolitisch zu geschehen?

58. Im Energiebereich ist die Substitution von schwerem Heizöl durch Kohle vordringlich (Ziffer 21); anders als bei den Kraftwerken läßt sie sich bei der Erzeugung industrieller Produkte nur schleppend an. Hier gilt es, die Umstellung schneller auf den Weg zu bringen, zumal unter anderem wegen im Bau befindlicher Kraftwerke auf Ölbasis ein hoher zusätzlicher Bedarf an schwerem Heizöl für die nächsten Jahre zu erwarten ist.

59. Durch eine jeweils spezifische Verknüpfung von Ursachen sind einige Wirtschaftsbereiche mehr als andere in Bedrängnis geraten: die Bauwirtschaft, die Kraftfahrzeugindustrie samt vielen Zulieferbereichen und die Textilindustrie.

Die Notwendigkeit, den Abschwung in der Bauwirtschaft gezielt zu mildern, ist unstrittig (Ziffer 48). In der Kraftfahrzeugindustrie sind Produktionsumstellungen auf neue, marktgünstigere und weniger unmittelbar oder mittelbar ölabhängige Produkte kurzfristig nicht möglich, eher schon in der Textilindustrie. Das mag den Gedanken nahelegen, dort, wo die heimischen Produkte mit Importen konkurrieren, Handelsschranken zugunsten des Inlandes zu errichten. Einem solchen Ansinnen sollte widerstanden werden. Konkrete Hilfen können allenfalls im Rahmen der regionalpolitischen Programme gewährt werden, sofern die dort jeweils festgelegten Bedingungen erfüllt sind.

60. Vor besonders schwierige Aufgaben dürfte sich die Arbeitsmarktpolitik gestellt sehen. Im Grundsatz sollten die Beschäftigungsrisiken, die sich aus der Lage am Energiemarkt ergeben, möglichst von allen in gleicher Weise getragen werden; tatsächlich werden aber die Folgen ungleich verteilt sein, zumal sie in der Regel nicht von dem Einfluß der konjunkturell differenzierten Absatzlage auf die Beschäftigung zu trennen sind. Von uns eingeholte Auskünfte lassen immerhin erwarten, daß die Unternehmen über die beschäftigungspolitische Nutzung des Arbeitsplatzwechsels und des Abbaues von Überstunden hinaus zunächst möglichst wenig Arbeitskräfte entlassen, sondern zur Kurzarbeit übergehen werden. Soweit ein starker Rückgang in der Beschäftigung unvermeidlich ist, könnten vor allem die Möglichkeiten der Verminderung der Alterserwerbstätigkeit genutzt werden. Im übrigen könnte helfen, wenn über eine verstärkte Beteiligung der Arbeitnehmer an den Bildungsmöglichkeiten Arbeitskräfte für eine bestimmte Zeitspanne aus dem Arbeitsmarkt genommen würden.

Nicht auszuschließen ist — einzelne Meldungen scheinen eine solche Vermutung zu belegen —, daß das Verlangen drängender wird, Arbeitskräfte aus Ländern, die nicht der Europäischen Gemeinschaft angehören, zugunsten einheimischer Arbeitskräfte zu repatriieren. Auch wenn dem vertragliche Pflich-

ten nicht entgegenstehen, ist eine solche Lösung wegen der möglichen Folgen für bestimmte Tätigkeiten und Berufsbereiche, etwa bei öffentlichen Versorgungsbetrieben oder in der Bauwirtschaft nicht ohne weiteres zu rechtfertigen. Außerdem stehen allgemeine Bedenken einem „Export von Arbeitslosigkeit" entgegen. Selbst das Ziel, auf mittlere Sicht die Anzahl der ausländischen Arbeitskräfte zu vermindern, bietet angesichts der weltweiten Ölkrise wohl keinen hinreichenden Grund, dies gerade jetzt zu tun.

VI. Wenn es anders kommt

61. Nur für wenige Wochen läßt sich die voraussichtliche Versorgung mit Erdöl einigermaßen zuversichtlich überblicken. Es kann auch schlimmer kommen, als in diesem Gutachten angenommen worden ist. Die Probleme werden dann nicht einfach proportional mit der Fehlmenge beim Rohöl wachsen. Die Einsparungsmöglichkeiten, die keine oder nur geringe Rückwirkungen auf Produktion und Beschäftigung haben, wären schon weitgehend verbraucht. Man müßte sich daher in diesem Fall auf eine gravierende Reduktion der gesamten wirtschaftlichen Aktivität einstellen. Hierbei die Lasten einigermaßen gleichmäßig zu verteilen, ohne zugleich unsere Wirtschaftsordnung außer Kraft zu setzen, wäre die Aufgabe. Wir halten es jedoch nicht für angezeigt, in diesem Sondergutachten Lösungsmöglichkeiten zu erörtern.

62. Möglich ist auch, daß es weniger schlimm kommt. Dies ist selbst dann nicht unwahrscheinlich, wenn die arabischen Länder offiziell für unabsehbare Zeit bei ihrer restriktiven Förderpolitik bleiben. Auch bisher schon gab es Öllieferungen abseits der abgestimmten Linie der OAPEC-Staaten. Nicht zuletzt darf man vielleicht erwarten, daß in nicht zu ferner Zukunft ein Erdölpreis gefunden wird, wenn auch ein recht hoher, zu dem man am Weltmarkt unbeschränkt — nicht nur Spotmengen — einkaufen kann.

Unter diesen Umständen würde das gesamtwirtschaftliche Angebotspotential sehr rasch größer werden. Es wäre dann zunächst die Nachfrage, welche die tatsächliche Zunahme von Produktion und Beschäftigung bestimmte. Nicht sicher wäre, daß sie sich umgehend von selbst so stark belebte, wie es zu einer optimalen Auslastung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials paßte. Eine Politik der Konjunkturanregung wäre im Prinzip möglich geworden. Es wäre allerdings angezeigt, nur sehr maßvoll Gas zu geben, da zu gewärtigen ist, daß eine Welle von Nachholinvestitionen und solchen Investitionen, mit denen sich die Wirtschaft an erwartete langfristige Änderungen im Energieangebot anpassen will, in Gang kommt, sobald das Vertrauen in eine wirtschaftliche Aufwärtsentwicklung wieder allgemein geworden ist. Auch die Kaufzurückhaltung der privaten Haushalte könnte rasch der Neigung weichen, aufgeschobene Anschaffungen nachzuholen.

VII. Mittel- und langfristige Aspekte der Krise

63. Auch wenn die Krise vorübergeht, also die Lieferungen von Öl nicht mehr auf dem derzeitig niedrigen Stand belassen oder gar weiter gekürzt werden, kann man nicht erwarten, daß dann wieder die Mengen mit der Rate zunehmen, mit der man vor der Krise gerechnet hat. Zu bedenken ist auch, daß die Verfügungsmacht über das Erdöl dort bleibt, wo sie ist, die Ölhähne also auch wieder zugedreht werden können. Schließlich ist damit zu rechnen, daß der Preis des Rohöls weiter steigen wird, zunächst möglicherweise stärker als der anderer Energieträger.

Die Nöte und Ängste, die daraus vielfach abgeleitet werden, könnten zu Kurzschlußhandlungen verführen, die später die ganze Volkswirtschaft auf lange Zeit belasten würden. Davor ist zu warnen. Es gibt zu viele — schon bekannte — Arten der Energiegewinnung, als daß man sich leisten könnte, einfach solche voranzutreiben, die technisch, aber nicht ökonomisch nahe liegen. Vieles wird die private Wirtschaft, durch die Krise aufgerüttelt, von selbst forciert betreiben. Manches kann auch der Staat auf den Weg bringen, aber nicht wahllos und schon morgen, weil er nun den Vorwurf des Nichtstuns fürchtet, sondern nach sorgfältiger Prüfung der Möglichkeiten, die dann zu einem Konzept führen sollte, das ausgewogen ist zwischen Sicherheit und Wirtschaftlichkeit. Blinde Protektion für die heimische Kohle aus Gründen der Sicherheit wäre genau so falsch wie die Förderung von Projekten, die wenig Aussicht für eine wirtschaftliche Energiegewinnung bieten. Kohle gibt es nicht nur in Deutschland und Öl nicht nur in arabischen Ländern. Die Erwartung steigender Preise läßt die Ausbeutung von Ölquellen wirtschaftlich werden, die bisher nicht in Angriff genommen wurde, weil die Quellen schwerer zugänglich sind. Aus Ölschiefer und aus Ölsänden kann ebenfalls Öl gewonnen werden. Dies alles setzt auch dem Anstieg der Preise für Öl aus den traditionellen Lieferländern Grenzen.

Mag der Weg zur billigen Kernenergie noch weit sein, auch vor Erreichen dieses Zieles wird man nicht aus Energiemangel auf wirtschaftliches Wachstum verzichten müssen. Erst einmal herausgefordert, haben Menschen immer wieder vollbracht, was zunächst unmöglich schien. So ist gar nicht unwahrscheinlich, daß innerhalb weniger Jahre Energie wieder als reichlich vorhanden gilt und genügend Öl als Rohstoff der Chemie zur Verfügung steht. Dies soll kein Plädoyer für Sorglosigkeit sein. Es soll nur die aus dem Lot geratene Argumentation wieder gerade rücken. Dringlich erscheint, daß man sich, mit oder ohne Hilfe des Staates, durch langfristige Verträge oder Beteiligungen Rohstoffquellen sichert und, damit auch Sicherheit besteht, vor allem in solchen Ländern, deren Wirtschafts- und Gesellschaftssystem dem unseren ähnlich ist. Wichtig ist ferner, sich an Forschungsprojekten zur Verbilligung der Energiegewinnung und zur Erschließung neuer und neuartiger Energiequellen zu beteiligen. So können die Risiken für die Zukunft erheblich gemindert werden, ohne daß man sich langfristig Lasten aufbürdet, die möglicherweise die gegenwärtigen Lasten der Ölkrise weit übersteigen.